

El Sistema de Evaluación y Seguimiento de las Políticas y Programas Sociales: *la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil*

Jeni Vaitsman
Roberto W. S. Rodrigues
Rômulo Paes-Sousa

Management
of Social
Transformations



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Policy Papers /17

Colaboradores del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre

Caio Nakashima
Carlos Eduardo de Andrade Brasileiro
Danielle Oliveira Valverde
Gláucia Alves Macedo
Jomar Álace Santana
Juliana Guimarães
Júnia Valéria Quiroga da Cunha
Marcelo Gomes Gadelha
Mônica Rodrigues
Sarah Santiago Gerhard

Consejo Editorial de la UNESCO en Brasil

Vincent Defourny
Bernardo Kliksberg
Juan Carlos Tedesco
Adama Ouane
Célio da Cunha

Coordinación del Área de Ciencias Humanas y Sociales de la UNESCO en Brasil responsable por el Acuerdo con el MDS

Marlova Jovchelovitch Noleto
Rosana Sperandio Pereira

Los autores son responsables por la opción y presentación de los hechos que contiene este libro, así como por las opiniones que expresa el mismo, que no son necesariamente las de la UNESCO, ni comprometen a su organización. Las indicaciones de nombres y la presentación del material a lo largo de este libro no implican que se manifieste cualquier opinión por parte de la UNESCO respecto a la condición jurídica de cualquier país, territorio, ciudad, región o de sus autoridades, ni tampoco la delimitación de sus fronteras o límites.

Publicado en 2006 por la
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Representación en Brasil
SAS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6, Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar
70070-914 - Brasília - DF - Brasil
Tel.: (55 61) 2106-3500
Fax: (55 61) 322-4261
Site: www.unesco.org.br
E-mail: grupoeditorial@unesco.org.br

BR/2006/PI/H/19

Tabla de Contenidos

Presentación ▶ 5

Introducción ▶ 7

Abstract ▶ 9

El Sistema de Evaluación y Seguimiento de las Políticas y Programas Sociales: la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil ▶ 11

1. El Contexto Institucional y Organizacional ▶ 13

El Contexto Institucional ▶ 13

El Contexto Organizacional ▶ 15

2. El Acuerdo Conceptual y Metodológico ▶ 21

3. El Sistema de Evaluación y Seguimiento ▶ 27

El Subsistema de Seguimiento ▶ 27

Organización de la Base de Datos ▶ 28

Desarrollo de Herramientas ▶ 28

La Construcción de Indicadores ▶ 30

Desarrollo de Herramientas de Información ▶ 32

Diccionario de Variables e Indicadores
de Programas (DICI-VIP) ▶ 32

Diccionario de Variables ▶ 34

Diccionario de Indicadores ▶ 34

Diccionario de Programas ▶ 34

Diccionario de Fuentes ▶ 34

Matriz de Información Social (MI Social) ▶ 36

El Subsistema de Evaluación ▶ 38

Términos de Referencia ▶ 39

Seguimiento de los Estudios ▶ 39



Resultados	▶	41
4. Consideraciones Finales	▶	43
Lista de Siglas	▶	47
Referencias Bibliográficas	▶	49
Anexo I – Breve Descripción de los Programas del MDS	▶	50
Anexo II – Minuta del Decreto Ministerial sobre la Política de Evaluación y Seguimiento del MDS	▶	53
Anexo III – Recursos Humanos	▶	61
Anexo IV – Recursos Invertidos en Investigaciones y Programas	▶	63
Anexo V – Estudios Contratados	▶	64
Anexo VI – Publicaciones	▶	75

Presentación

La UNESCO en Brasil se complace en publicar, en el marco del *Management of Social Transformations Programme* (MOST), la primera edición de la serie especial sobre experiencias gubernamentales brasileñas en políticas públicas de corte social.

Esta publicación, realizada en colaboración con la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre de Brasil (SAGI/MDS), inaugura esta serie, iniciativa del Sector de Ciencias Humanas y Sociales (Desarrollo Social) de la UNESCO en Brasil, que se realizará en colaboración con diferentes órganos gubernamentales brasileños.

Al tiempo que reconoce el valor de tales experiencias, el Sector de Ciencias Humanas y Sociales realiza una de sus principales misiones: difundir el conocimiento y promover la cooperación intelectual, con el fin de facilitar transformaciones sociales en línea con los valores universales de justicia, libertad y dignidad humana. La UNESCO cree que el uso de una herramienta como el MOST puede mejorar los resultados alcanzados con esa misión.

Creado por la UNESCO en 1994, dentro del Sector de Ciencias Humanas y Sociales (SHS), el MOST es un programa de investigación social cuyo objetivo principal radica en la creación de puentes entre los investigadores, los responsables de la elaboración y la adopción de políticas y la práctica, para contribuir al desarrollo de políticas públicas eficientes que verdaderamente puedan transformar la realidad de los países.

En ese sentido, esta publicación está estrechamente relacionada con la misión y los objetivos de ese programa. Se trata del relato de una de las experiencias de mayor éxito del Gobierno brasileño en términos de producción de conocimiento, que ahora se comparte ampliamente no sólo con la sociedad brasileña, sino con otros países miembros de la UNESCO.

Los sistemas de seguimiento y evaluación suponen una de las etapas más sensibles en la gestión de programas y políticas públicas, sobre todo de desarrollo social, pero su relevancia está fuera de toda duda. El acompañamiento cotidiano y la realización de estudios específicos son



procedimientos relativamente nuevos en Brasil, por lo que todavía no están adecuadamente institucionalizados en órganos públicos, excepto en los que se crearon para esa función específica.

La experiencia de la SAGI/MDS surge para ayudar a cambiar esa trayectoria. Reflejándose en ella, otros órganos de gobierno – y hasta entidades de la sociedad civil – podrán implementar procesos de seguimiento y evaluación de programas atendiendo a cuestiones como la transparencia en las acciones, los instrumentos para corregir tendencias y la oferta de informaciones fidedignas, persiguiendo siempre en última instancia el refuerzo de recursos y resultados.

La UNESCO está convencida de que compartir con otros países la experiencia de construcción de un sistema de evaluación y seguimiento como éste, y su institucionalización como parte fundamental de los procesos de gestión de programas sociales, supone una gran oportunidad para que los responsables de la formulación y gestión de políticas – gubernamentales y no gubernamentales – conozcan una tecnología social prometedora que puede contribuir al aumento de la eficacia de diversas políticas públicas. Cuanto más innovadora y transformadora se revele una política pública, tanto mayor será su contribución para reforzar el horizonte de la lucha para cumplir la meta del derecho social para todos.

Vincent Defourny

Director de la UNESCO en Brasil *a.i.*

Introducción

Patrus Ananias de Sousa¹

La iniciativa de la UNESCO en Brasil de organizar y editar una serie de publicaciones sobre las experiencias gubernamentales en el área social supone un mérito en su concepción misma: pretende constituirse como un nuevo instrumento al servicio de la transparencia y de la democratización del acceso a la información y al conocimiento producido por los órganos responsables de la implementación de las políticas públicas. Al centrar las publicaciones en los sistemas de evaluación y seguimiento de las políticas, esa iniciativa tiene el potencial añadido de fortalecer el trabajo que estamos desarrollando en Brasil de cara a implementar, reforzar y ampliar los instrumentos de producción de indicadores sociales consistentes, que sirvan de apoyo efectivo para la toma de decisiones y la orientación de nuestras políticas, programas y acciones.

Aceptando la invitación de la UNESCO en Brasil, presentamos en este trabajo el sistema de evaluación y seguimiento del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre de Brasil (MDS), que viene desarrollando la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI) desde que, a inicios de 2004, fuera creado el ministerio. Ese sistema forma parte de las acciones del gobierno destinadas a modernizar la gestión de las políticas públicas y se está consolidando como un esfuerzo destinado a la mejora de las acciones del Estado.

Además de su vasta extensión territorial, Brasil cuenta también con un sistema administrativo altamente descentralizado, lo cual aumenta más todavía el reto de la implementación de políticas públicas en cualquier sector.

1. Ministro de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.

La construcción del sistema de protección social brasileño, descentralizado y participativo, en sus 5.564 municipios, mediante un conjunto de políticas, programas y acciones, ya no puede prescindir de la toma de decisiones basada en información y evidencias. Por ello, desde la creación del MDS, valoramos la necesidad de formular e implementar una política de evaluación y seguimiento que permita usar información y datos en el reajuste de las políticas. Creemos que sólo será posible hacer más eficiente y eficaz la aplicación de los recursos públicos mediante el fortalecimiento de una cultura de transparencia y prestación de cuentas en la administración pública y mediante la utilización de los resultados de la evaluación y el seguimiento para mejorar los resultados de las políticas. Si, por definición, tratar con dinero público exige un cuidado máximo, ese cuidado ha de ser mayor si cabe cuando se trata con dinero destinado a los más necesitados. Debemos esforzarnos al máximo para garantizar que la inversión llegue, efectivamente, a los necesitados, principalmente para mejorar la vida de cada individuo y de la colectividad.

Son numerosos los desafíos que se plantean para construir y operar este sistema. Este texto describe de forma sucinta algunos de esos desafíos, incluyendo el contexto institucional y los procedimientos adoptados, que suponen pasos decisivos para institucionalizar e integrar, en el seno de la administración pública, el conocimiento técnico en la gestión de las políticas sociales. Compartir las experiencias, iniciativas y cuestionamientos en torno a este trabajo puede, en nuestra opinión, significar un importante paso en el camino para perfeccionar y fortalecer nuestra red de protección y promoción social, en sintonía con los más preciosos principios de la transparencia, del debate público y de la responsabilidad política y administrativa.

Abstract

The System for Evaluating and Monitoring Social Development Policies and Programs in Brazil

This paper discusses the process and methodology for the creation of the evaluation and monitoring system of the Ministry of Social Development and the Fight against Hunger in Brazil. The creation of this system is part of a broader process for the establishment of organizational and institutional conditions to improve the efficiency, efficacy and effectiveness of government actions. It is a two-pronged innovation: first, it establishes the evaluation and monitoring function, incorporating it into the management of programs; it is also innovative in regards to accountability, as it publicizes monitoring indicators and the conclusion of evaluation studies.

Several challenges were faced in the creation and operation of this system. The first part of the text deals with the organizational and institutional context upon which the system was built, as well as the conditions for its implementation. The second part discusses the concept of evaluation and monitoring utilized and the procedures for the creation of the system: the creation of a database structure, the establishment of indicators, the development of informational tools, the creation and implementation of evaluation studies and the dissemination of information on these studies.

El Sistema de Evaluación y Seguimiento de las Políticas y Programas Sociales: la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil

Jeni Vaitsman², Roberto W. S. Rodrigues³, Rômulo Paes-Sousa⁴

Introducción

Este trabajo pretende describir paso a paso la construcción del Sistema de Evaluación y Seguimiento (SAM) del MDS. La construcción de este sistema forma parte de un esfuerzo para mejorar la gestión de la información sobre los programas y políticas de desarrollo social, dentro del objetivo más general de mejorar su rendimiento. Significa una innovación en dos sentidos: en primer lugar, en la perspectiva de la institucionalización de la función de evaluación y seguimiento como parte del proceso de gestión de los programas; en segundo lugar, en la perspectiva de la *accountability*, a través de la publicitación de indicadores de seguimiento, la publicación de los resultados de estudios de evaluación y la disponibilización para la comunidad científica de los microdatos de los estudios.

Se plantearon numerosos desafíos para construir y operar este sistema de seguimiento y evaluación, en un contexto en que entran en juego una serie de condicionantes organizativos e institucionales, internos y externos al MDS. Este trabajo examina el proceso de construcción de ese sistema, desde la formación del MDS, a inicios de 2004, hasta el primer semestre de 2006, momento de este registro. En la primera parte, abordamos el contexto en el que se construye el sistema, así como las condiciones para su implantación. En la segunda, presentamos la concepción de evaluación y seguimiento adoptada. En la tercera, pasamos a la construcción del sistema, describiendo

2. Doctora en Sociología – Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro (IUPERJ). Directora de Evaluación y Seguimiento, SAGI/MDS.
3. Doctor en Computación – Imperial College (University of London). Director de Gestión de la Información y Recursos Tecnológicos, SAGI/MDS.
4. Doctor en Epidemiología Ambiental por la *London School of Hygiene and Tropical Medicine (University of London)*. Secretario de Evaluación y Gestión de la Información, SAGI/MDS.

el modo en que se realizó la organización de la base de datos, la construcción de indicadores y el desarrollo de herramientas de información. Tras de lo cual discutimos la concepción y la operacionalización del subsistema de evaluación, para llegar a las consideraciones finales.

1. El Contexto Institucional y Organizacional

El Contexto Institucional

Brasil es un estado federal, dividido en 27 Estados y 5.564 municipios. Tiene una superficie de 8.514.215,3 km² y una población de aproximadamente 180 millones de habitantes, de los que cerca de 44 millones son pobres y 18 millones extremadamente pobres. Aunque la pobreza se ha reducido en los últimos años, la sociedad brasileña sigue siendo una de las más desiguales del mundo. No obstante, en 2004 se registraron algunos resultados alentadores: la pobreza cayó cerca del 8% y el índice de Gini – que mide la desigualdad de ingresos – pasó de 0,573 en 2002 a 0,559 (NERI, 2005).

En 2005, los recursos invertidos por los ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social sumaron casi R\$ 76.000 millones, o US\$ 34.800 millones⁵, lo cual equivale al 3,9% del PIB. Los gastos de Salud representaban un 1,9%, los de Educación un poco más de 1 % y los de Desarrollo Social el 0,9% del PIB⁶.

La creación en enero de 2004 del MDS trajo consigo un aumento significativo de la inversión en políticas de protección, asistencia y desarrollo social – que se traducen en programas y acciones de transferencia de recursos, seguridad alimentaria y nutricional, asistencia social e inclusión

5. Tasa de cambio del dólar americano del día 15 de mayo de 2006.

6. No se tuvo en cuenta el presupuesto del Ministerio de la Seguridad Social, ya que sus recursos provienen en su mayor parte de contribuciones de los propios beneficiarios. Los gastos de este ministerio en 2005 correspondieron a casi el 8% del PIB.

productiva.⁷ Eso significó una expansión sustantiva de la cobertura de servicios y de la red de protección social; en 2005 resultaron beneficiados por los programas del MDS cerca de 45 millones de personas pobres o en situación vulnerable.

El programa *Bolsa Família*, el programa de transferencia condicionada de recursos de mayor cobertura, benefició, en mayo de 2006, a 9,2 millones de familias, lo que significa una cobertura de 83,2% de las familias pobres de Brasil. La prioridad que el gobierno federal concedió a los programas de transferencia de recursos condicionada, a partir de la unificación de los programas de transferencia de recursos existentes anteriormente y el lanzamiento del Programa *Bolsa Família* en 2003, aumentó en casi 20% la participación del MDS en el gasto social del gobierno federal entre 2003 y 2005.

Las políticas de seguridad alimentaria, renta de la ciudadanía y asistencia social se han implementado dentro del sistema federal y descentralizado, establecido por la Constitución de 1988, que fue promulgada tras un período de 20 años de régimen autoritario. Los Estados y los municipios pasaron a tener, a partir de entonces, un nuevo papel, particularmente en lo que a la gestión de las políticas sociales se refiere. Se reconoció a los municipios como entes federativos autónomos con competencia para organizar y prestar diferentes tipos de servicios públicos de interés local, directamente o en régimen de concesión o autorización. Se transfirieron del nivel federal a los Estados y, principalmente, a los municipios, un conjunto de responsabilidades y prerrogativas en la gestión de las políticas, programas y prestación de servicios sociales y asistenciales.

La implementación descentralizada de los programas del MDS presupone su articulación o hasta su integración en las familias, en las comunidades y en el territorio. Eso significa que la gestión y operacionalización de los programas depende de la coordinación no sólo entre distintos sectores dentro de un nivel de gobierno, sino entre sus diversos niveles: Unión, Estados y municipios.

7. El MDS fue instituido por la Medida Provisoria número 163, de 23 de enero de 2004, transformada en la Ley n° 10.868, de 13 de mayo de 2004, por la que se funden el Ministerio de la Asistencia Social (MAS), el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (MESA) y la Secretaría Ejecutiva del Programa *Bolsa Família*, que estaba vinculada directamente a la Presidencia de la República. En mayo del mismo año, se instituyó la estructura organizacional del nuevo ministerio, que pasó a aunar las atribuciones de esas tres organizaciones.

El Contexto Organizacional

Así, el MDS pasa a ser responsable de las políticas nacionales de desarrollo social, de seguridad alimentaria y nutricional, de asistencia social y de renta de ciudadanía, que quedaron a cargo, respectivamente, de las secretarías que surgieron de los antiguos órganos: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), Secretaría Nacional de Asistencia Social (SNAS) y Secretaría Nacional de Renta de Ciudadanía (SENARC). También se crearon dos secretarías para el desarrollo de actividades de apoyo: la Secretaría de Articulación Institucional y Colaboraciones (SAIP) y la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI).

La SAGI asumió las funciones de evaluación y seguimiento de las políticas y programas de desarrollo social del MDS, lo cual supuso una innovación en la gestión pública brasileña, pues hasta ese momento no había existido en ningún ministerio una secretaría con esa finalidad exclusiva.⁸

La figura 1 presenta los principales programas, proyectos y acciones del MDS, cuya descripción sumaria puede verse en el Anexo I⁹. Su contenido completo puede consultarse en la página web <www.mds.gov.br>.

8. En realidad, la propuesta de una secretaría con ese objetivo la hizo, en 2003, el Secretario Ejecutivo del antiguo Ministerio de Asistencia Social (MAS), Ricardo Henriques, quien no consiguió ponerla en práctica en el MAS debido a resistencias internas. Con la incorporación del MAS al MDS, la propuesta pasa a ser defendida por Adriana Aranha, asesora del Ministro Patrus Ananias, quien la adopta.
9. Existe una cierta ambigüedad o superposición entre los términos “programas”, “proyectos” y “acciones” que expresa la propia historia de la formulación de un programa, que puede haber surgido con ciertos objetivos y en un cierto marco y haberse modificado con el paso del tiempo. Lo que habitualmente se llama “programa” en el MDS –y así se llamará aquí también– recibe a menudo el nombre “oficial” de “proyecto” o “acción”. Además, los diferentes programas, proyectos y acciones generalmente forman parte de programas más amplios con otra denominación dentro del Plan Plurianual (PPA) 2004- 2007.



Figura 1: MDS – Implementación, Evaluación y Seguimiento de Programas

El primer desafío al que hubieron de enfrentarse los dirigentes de la nueva unidad de evaluación y seguimiento del flamante ministerio fue: ¿cómo, y por dónde, comenzar a organizar un sistema de evaluación y seguimiento para programas implementados por otras secretarías, que además todavía se estructuraban o reestructuraban a partir de sus antiguas funciones? El contexto presentaba varios aspectos adversos y otros favorables.

En cuanto a los aspectos adversos, en primer lugar, la unificación de distintas organizaciones supuso reunir distintas trayectorias organizacionales, campos de conocimiento y esferas de actuación, cada cual con concepciones, modos de actuar y soluciones propias para la realización de sus actividades y la resolución de problemas. En segundo lugar, no existía en ninguna de las organizaciones anteriores una cultura de evaluación, es decir, un conjunto de prácticas y creencias que legitimaran la evaluación como parte de la gestión de programas y políticas. Al contrario, había un gran desconocimiento no sólo del significado, sino también de la propia función de evaluación y seguimiento. En Brasil, la integración de esa función a la planificación y a la gestión gubernamental con una concepción de administración pública transparente y dirigida a los resultados todavía no se ha institucionalizado como una práctica “normal”¹⁰, esto es, incorporada a la concepción de una

10. Aquí el término “normal” se usa en el sentido dado por Kuhn (1992) a la idea de “ciencia normal”, que consiste en el conjunto de valores, prácticas, procedimientos y métodos, es decir, en la visión del mundo que caracteriza a las prácticas y discursos aceptados como legítimos y necesarios dentro de un paradigma científico en determinado momento histórico.

cierta comunidad, formada por los gestores y dirigentes gubernamentales y por los demás actores envueltos en políticas y programas específicos.

No sólo se advirtió desconocimiento, sino también una cierta resistencia. Como observó hace tiempo Wildawsky, a las organizaciones no les gusta ser evaluadas (1979). Por lo general, se confundía evaluación, por un lado, con inspección y control, por otro, lo cual produjo reticencias respecto al papel de la SAGI. Tampoco se consideraba la evaluación como una “necesidad”, mucho menos como una prioridad, pues para los responsables de los programas el objetivo principal era conseguir, a pesar de las circunstancias adversas de cada cual, el cumplimiento de sus metas físicas y financieras. Además, como el tiempo político no coincide con el tiempo de la producción de conocimiento, solía identificarse la idea de investigación con una actividad “académica” y no con una práctica para la producción de conocimiento que, al seguir procedimientos metodológicamente apropiados, tarda más a producir resultados.

Por ello, la SAGI hubo de llevar a cabo una labor de convencimiento de los gestores – sus clientes internos – de que las informaciones producidas por el seguimiento y la evaluación posibilitarían no sólo la mejora del rendimiento de los programas, sino verificar si se estaban alcanzando los resultados previstos. Con el tiempo se fue entendiendo mejor el papel de la SAGI, y obtuvo legitimidad y reconocimiento de las demás secretarías.

En 2005, reforzando el proceso de institucionalización de la función de evaluación y seguimiento, la Secretaría Ejecutiva del MDS creó un grupo de trabajo, compuesto por miembros de todas las demás secretarías, para elaborar la Política de Seguimiento y Evaluación del MDS. La minuta del decreto ministerial que pasó a orientar las actividades de evaluación y seguimiento del MDS se encuentra en el Anexo II.

En ese mismo contexto se creó el Comité Gestor de Tecnología e Información, compuesto por miembros de todas las secretarías. Es responsable de la política de información y establece reglas y patrones relacionados con los sistemas de información sobre gestión y ejecutivos, las tecnologías utilizadas, la integración entre bases de datos y la infraestructura.

Por otro lado, el hecho de haber construido ese sistema partiendo prácticamente de cero también tuvo aspectos favorables. La SAGI no sólo representaba una innovación en el escenario gubernamental, sino

que estaba dando un paso adelante al instituir de forma sistemática un conjunto de prácticas que hasta entonces se realizaban de forma fragmentaria, cuando realmente llegaban a realizarse. No existía una receta que ya hubiera sido probada, una forma de proceder. Como el MDS era una estructura recién creada, sin procedimientos ya establecidos para instaurar el área de evaluación y seguimiento, con la excepción del decreto ministerial que determinaba las atribuciones de la secretaría y sus departamentos, hubo bastante lugar para la iniciativa y la creatividad al definir los caminos a seguir, a través de un proceso que, a menudo, fue – es importante reconocerlo – de ensayo y error.

Otro aspecto favorable fue la política de contratación de personal definida por la SAGI, que fue aceptada sin ninguna objeción por las instancias superiores del MDS (Secretaría Ejecutiva y Ministro). Los criterios adoptados fueron exclusivamente los méritos y la formación o la experiencia profesional de los contratados, ya fuera para ocupar cargos de dirección o para puestos técnicos y administrativos. Los tres departamentos de la SAGI – Gestión de la Información y Recursos Tecnológicos; Evaluación y Seguimiento; Formación de Agentes Públicos y Sociales- contrataron a profesionales recién licenciados, provenientes de diferentes áreas de actuación y de conocimiento: ciencias sociales y humanas, tecnología de la información, demografía, estadística, economía, nutrición, asistencia social, agronomía, etc. Se invirtió en competencia técnica y formación multidisciplinar, formándose un cuadro de personal, entre técnicos y administrativos, de 50 personas, de las que 7 tenían un doctorado y 12 un posgrado. El Anexo III presenta la formación profesional y la titulación del personal en mayo de 2006.¹¹

Los recursos para cubrir el coste de la SAGI procedían tanto del Tesoro Nacional como de préstamos del Banco Mundial (BIRD) y del Banco

11. Parte del equipo era bastante joven, algunos recién salidos de la licenciatura o del posgrado, o cursándolo todavía. Este hecho, junto con la inexistencia de una tradición en el área de evaluación y seguimiento de programas sociales en el sector público, hizo necesaria la capacitación del equipo. La SAGI ha invertido, durante los dos años largos de existencia del MDS, en formación, no sólo concediendo licencias a sus funcionarios, sino financiando su participación en diferentes cursos de evaluación de políticas y programas sociales en Brasil y hasta en el extranjero. Por otra parte, la propia SAGI financió la realización del curso de Perfeccionamiento en Evaluación de Programas Sociales, que realiza en colaboración con otras instituciones y universidades. También se fomentó la participación de técnicos en seminarios y congresos, tanto nacionales como internacionales.

Interamericano de Desarrollo (BID). Parte de los recursos del Tesoro, es decir, del presupuesto nacional destinado al MDS anualmente, y aprobado por el Congreso Nacional, se dedicó a proyectos de cooperación con organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).¹²

El MDS no disponía de un cuadro de personal propio. Lo formó con los servidores públicos heredados de las estructuras anteriores, con funcionarios cedidos por otros órganos públicos y “especialistas de política pública y gestión gubernamental”¹³ incorporados. Esa cooperación resultó crucial para hacer efectiva la implementación de la política, así como su evaluación y seguimiento.

En lo referente a los costes de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información, y teniendo en cuenta que la unidad prácticamente se creó a partir de cero, en casi dos años de actividad se han invertido los siguientes recursos: en personal, se invirtieron cerca de R\$ 3,8 millones (US\$ 1,7 millones) entre funcionarios públicos, subcontractados, consultores nacionales e internacionales en diversas funciones, incluyendo los gastos de transporte y dietas. En equipamientos informáticos, sin contar los costes de instalación y mantenimiento de la red, cubiertos por el presupuesto general del ministerio, se gastaron hasta abril de 2006 cerca de R\$ 1 millón (US\$ 440.000) en adquisición de servidores, computadores, impresoras y programas; en cursos de capacitación y entrenamiento se invirtieron cerca de R\$ 400.000 (US\$ 176.000). Desde 2004 hasta la fecha, los estudios contratados y en curso de contratación han superado los R\$ 35 millones (US\$ 15,9 millones), lo cual supone buena parte de nuestras inversiones, que alcanzan los R\$ 40,6 millones (US\$ 18,4 millones), aunque eso represente menos del 1% de los recursos invertidos en los

12. Frente a la carencia de infraestructuras y de recursos humanos cualificados en los órganos ministeriales, sumada a las dificultades inherentes a la propia lentitud de la maquinaria administrativa pública, la ejecución de proyectos mediante agencias multilaterales ha sido una acción sistemática empleada por los órganos gubernamentales más dinámicos para viabilizar con agilidad la ejecución de los recursos, incluso con contratación de personal cualificado para el desarrollo de proyectos.

13. Esos funcionarios forman parte de un cuerpo creado en 1989 para la profesionalización del sector público. Pertenecen al cuadro del Ministerio de Planeamiento, pero pueden ser cedidos a cualquier órgano de la administración pública federal.

programas implementados. Todo eso sin contar los recursos ya distribuidos pero todavía sin emplear, además de los recursos físicos y la estructura utilizados por la Secretaría, pero presupuestados y administrados en el ámbito de la gestión del MDS. El Anexo IV presenta los recursos invertidos en investigaciones y programas.

2. El Acuerdo Conceptual y Metodológico

Debido a la diversidad de formación del equipo de la SAGI y a la ausencia de una experiencia específica en el área, se impuso definir un marco conceptual mínimo y común sobre evaluación y seguimiento. Existe una amplia bibliografía sobre este tema, que engloba diversos conceptos y concepciones. Eso presupuso, en la Secretaría, la definición – y el acuerdo – sobre qué se entendía por seguimiento y evaluación y cómo esas funciones debían realizarse como parte del ciclo de formulación y evaluación de políticas y programas. A continuación, abordaremos brevemente las definiciones adoptadas.

El seguimiento consiste en el acompañamiento continuado y cotidiano, por parte de gestores y gerentes, del desarrollo de los programas y políticas en relación con sus objetivos y metas. Se trata de una función inherente a la gestión de los programas, mediante la cual ha de poderse proveer a los gestores del programa información sobre el mismo y auxiliarles en la adopción de medidas correctivas para mejorar su operacionalización. Se realiza mediante la generación regular de indicadores a partir de diversas fuentes de datos que proporcionan a los gestores información sobre el rendimiento de los programas, y poder así medir si se están cumpliendo los objetivos y metas.

El concepto de seguimiento entraña una ambigüedad y puede referirse a dos procesos distintos, aunque interconectados. Por un lado, en tanto que acompañamiento de los programas, se constituye como una actividad interna de la organización, un procedimiento “a distancia”. Por otro lado, el seguimiento también hace referencia a procesos “presenciales”,

verificaciones locales que acaban constituyendo un tipo de estudio rápido, cualitativo, a través del cual gestores, investigadores y otros agentes pueden verificar cómo se está realizando la implementación, y si está logrando sus objetivos, además de comprobar qué problemas están interfiriendo en las acciones, procesos y consecución de los objetivos previstos.

Un indicador es un valor usado para medir y acompañar la evolución de algún fenómeno o los resultados de procesos sociales. El aumento o disminución de ese valor permite verificar los cambios en la situación de ese fenómeno. Los indicadores de seguimiento de la SAGI se agruparon según los tipos siguientes: “estructura” (valores relativos a la ejecución física y financiera, la infraestructura, etc.), “procesos” (valores relativos a las etapas y relaciones que forman parte de la implementación del programa), y “resultados” (valores relativos al cumplimiento de metas del programa).

Los indicadores también se pueden realizar a partir de resultados de estudios de evaluación. No obstante, eso sólo tiene auténtico sentido si el estudio se repite, para comparar los indicadores en el tiempo; si estos son comparables con otros indicadores producidos a partir de otras bases de datos; o en caso de que se puedan interpretar a la luz de algún objetivo que se desee alcanzar. Los indicadores de evaluación también expresan ciertas condiciones relativas a la “estructura”, “procesos” y “resultados”. Esta última categoría engloba los indicadores de “impactos” y “efectos”, de acuerdo con las dimensiones del estudio a partir del cual se producen. Los estudios de evaluación pueden centrarse en las siguientes dimensiones (Draibe, 2001):

- a) *Procesos*: estudios sobre los puntos que favorecen o entorpecen los procesos de implementación de la política o el programa, incluidos su diseño y sus dimensiones organizacionales e institucionales.
- b) *Resultados*, que engloban:
 - *rendimiento* (o resultados en sentido estricto, *outcomes*), referido a los “productos” del programa tal y como se definen en sus objetivos;
 - *impacto*: cambios en la situación de los beneficiarios, provocados directamente por el programa. Las evaluaciones de impacto intentan, sirviéndose de diseños quasi-experimentales, comparar dos grupos de población similares, midiendo las diferencias observadas entre los dos grupos derivadas de la exposición y de la no exposición a un programa;

- *efectos*: otros resultados del programa, sociales o institucionales, esperados o no, que acaban produciéndose como consecuencia del programa.

La evaluación suele realizarse mediante estudios específicos que buscan analizar aspectos como relevancia, eficiencia, efectividad, resultados, impactos o la sostenibilidad de programas y políticas, según lo que se definiera en sus objetivos. Su objetivo es mejorar las actividades en marcha y suministrar información para la planificación, la programación y la toma de decisiones futuras.

De modo general, las evaluaciones las realizan instituciones externas, con investigaciones que tratan de responder a preguntas específicas, proponer medidas de corrección y orientar a las personas responsables de adoptar decisiones, gestores y demás actores envueltos en el proceso de formulación e implementación. Su objetivo puede ser mejorar la calidad de los procesos de implementación u obtener resultados.

Dependiendo de los objetivos y del objeto de la evaluación, los estudios pueden utilizar diferentes metodologías y hacer referencia a distintos campos del conocimiento. Una buena práctica en el área de evaluación de políticas y programas sociales es la realización de estudios interdisciplinarios y que combinen metodologías cuantitativas y cualitativas, para que se puedan poner en relación diferentes dimensiones de un programa o de una política. Aunque, por diferentes razones, eso no siempre es posible o se aplica.

Al pensar en los pros y contras de proyectos y métodos para contratar estudios, desde la perspectiva de la gestión pública, existen al menos cuatro elementos de una ecuación que deben ser ponderados: 1) los objetivos del estudio, o lo que se desea saber sobre el programa; 2) los recursos financieros disponibles; 3) las fuentes de datos disponibles; y 4) el tiempo en que se quiere obtener resultados.

La elección del diseño y, consecuentemente, de los métodos, depende de las preguntas a que se quiere responder, de los recursos y las fuentes de datos disponibles y del tiempo en que se quiere obtener resultados. Cuanto mayor sea la cobertura, la representatividad, la combinación de métodos y el número de estratos de una muestra, más durará y más caro será el estudio.

Las evaluaciones de impacto, realizadas mediante diseños quasi-experimentales, que buscan establecer relaciones de causalidad, usan métodos cuantitativos de recogida de datos y se sirven de modelos estadísticos y econométricos para su análisis. Esos diseños poseen alta legitimidad en la comunidad internacional de evaluación y permiten realizar investigaciones de amplia cobertura, con grandes muestras de población. No obstante, se trata de estudios más caros y que tardan más en producir resultados para los responsables de adoptar decisiones.

Desde una perspectiva “pragmática”, es decir, dirigida a la solución de problemas, la evaluación es un instrumento crucial para mejorar el programa. Tal es el caso de las evaluaciones de procesos y de rendimiento. Tanto en estudios de procesos como de rendimiento, los proyectos y los métodos se adaptan al contexto, al problema que se quiere estudiar y a la cobertura del estudio, combinando con frecuencia métodos cuantitativos y cualitativos: encuestas con cuestionarios cerrados, entrevistas semiestructuradas y abiertas, observación, etc. Una ventaja de estos estudios es que, según su objetivo, pueden realizarse más rápidamente, dando resultados e informaciones útiles para los gestores y gerentes dirigidas más directamente a situaciones contextuales.

Otros tipos de estudios realizados por la SAGI no cumplen directamente la función de evaluación, aunque sí la de producir información para la planificación y la programación. Tal fue el caso, por ejemplo, de la recogida de datos sobre los beneficiarios del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI). Como la secretaria responsable del programa, la SNAS, sólo disponía de datos referentes a los recursos transferidos a los municipios, careciendo por completo de información sobre el público objetivo, se recopiló información de los municipios, cuyos datos sirvieron de base para establecer un perfil de los beneficiarios y ayudar a la gestión del programa.

Otro ejemplo fueron los dos estudios realizados conjuntamente con el IBGE sobre la red de asistencia social en Brasil, con el objetivo de auxiliar a la inversión y a la planificación de la implementación y gestión del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). El primero describió toda la estructura pública de organización de la política (asociaciones, consejos, instituciones) y de prestación de servicios en los municipios brasileños, mientras que el segundo estudió la red de asistencia del sector privado, con información

sobre equipamientos asistenciales, tipos de servicios prestados y recursos humanos.

En algunos casos, los estudios realizados son pioneros sobre algunos temas y pasan a constituir una línea de base, que podrá ser acompañada con la repetición posterior de la evaluación. Ése fue el caso del Suplemento sobre Seguridad Alimentaria, una investigación sobre las percepciones de la población en relación a las condiciones de acceso a alimentación suficiente y de calidad, cuyos datos fueron colectados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en la PNAD 2004. Visto que esa fue la primera vez en que dicha investigación fue realizada en el país, su repetición futura permitirá el seguimiento de las condiciones alimentarias a lo largo del tiempo. Otro estudio, también realizado con el IBGE, es el Suplemento de PNAD 2006 sobre trabajo infantil, que permitirá acompañar la evolución de este fenómeno puesto que el mismo ya fue mensurado en 2001 con metodología similar.

Los estudios de evaluación siempre son investigaciones aplicadas, cuyos resultados sirven a la vez como instrumento de mejora de la gestión y rendición de cuentas de la política, pues permiten que los resultados de las inversiones públicas se juzguen basándose en evidencias empíricas.

3. El Sistema de Evaluación y Seguimiento

El Sistema de Evaluación y Seguimiento desarrollado por la SAGI consta de dos subsistemas: el de seguimiento y el de evaluación. Aunque estén relacionados, esos dos subsistemas son independientes entre sí y están organizados basándose en diferentes procedimientos, metodologías e instrumentos. Un sistema de evaluación y seguimiento no es lo mismo que un sistema de información gerencial, aunque los datos que ahí se encuentran constituyan una fuente para su estructuración. A continuación vamos a describir los componentes y la metodología de construcción de los dos subsistemas.

El Subsistema de Seguimiento

Uno de los objetivos de la construcción del sistema de seguimiento de los programas del MDS fue la instauración de un proceso continuado de acompañamiento del rendimiento de los programas respecto a sus objetivos, por el que los resultados pueden medirse con indicadores producidos regularmente sobre la base de diversas fuentes de datos y ofrecidos en línea.

Una característica del sistema de seguimiento es su gran complejidad y magnitud. Antes de su elaboración, fue necesario establecer una serie de definiciones referentes a los procedimientos de recogida de datos y fuentes utilizadas. El establecimiento del sistema exigió la estructuración de una base de datos, la construcción de indicadores de los programas y el desarrollo de herramientas de información para el tratamiento de la información, como veremos a continuación.

Organización de la Base de Datos

La principal materia prima de un sistema de seguimiento de programas sociales son los datos operacionales de los programas. En el caso del MDS, esos datos no se producen sólo internamente, en sus múltiples departamentos y secretarías, sino también externamente, en otros ministerios, ayuntamientos, órganos situados en diferentes niveles federales (Estados y municipios), así como en asociaciones de la sociedad civil.

Cuando se creó la SAGI, la situación inicial que se encontró respecto a los datos era que no se integraban. Resultó necesario localizar los programas sociales en marcha procedentes de otros ministerios o ya bajo gestión del recién creado MDS, así como los sistemas de información que daban apoyo tecnológico a esos programas. Hubo que tomar una senda exploratoria e investigativa, localizando y realizando un mapeo de toda la estructura de datos disponibles de esos programas y el flujo de esos datos por el Ministerio.

El primer paso para realizar esa recopilación de información consistió en verificar qué datos había disponibles y dónde. Se identificó quiénes eran tanto los responsables de la producción de datos en las otras secretarías del MDS como los órganos productores o gestores de los datos, así como sus flujos y principales usuarios.

Desarrollo de Herramientas

El segundo paso consistió en identificar qué herramientas y sistemas de información existían en el MDS, siguiendo una matriz de cuatro dimensiones: estructura, sistema, entrada y salida de datos. Como resultado, se identificaron 12 sistemas de información diferentes en el MDS, entre los que se contaban los siguientes: el Registro Único de los Programas Sociales (CadÚnico); el Sistema de Información de Acompañamiento Físico y Financiero de las Acciones de Asistencia Social (SIAFAS-Web), que realiza el seguimiento físico y financiero de los programas de acción continua de la asistencia social; el Sistema de Revisión de la Evaluación Social del Beneficio de Prestación Continuada, (REVAS-BPC-LOAS), que se refiere a los beneficiarios de la tercera edad y discapacitados de renta baja, además de plantillas de pagos y transferencias.

Al recopilar esta información pudo constatarse la heterogeneidad de los sistemas en lo referente al número y tipo de variables, magnitud, objetivo y nivel de desarrollo, pues se crearon en estructuras administrativas distintas

y con diferentes objetivos. Por ejemplo, mientras que el REVAS BPC-LOAS y el CadÚnico contienen registros de millones de beneficiarios, alimentados de manera descentralizada para fines de transferencia de recursos, algunos sistemas desarrollados en el antiguo Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria (MESA) eran herramientas gerenciales con información a nivel agregado para consumo interno (BRITTO *et al.*, 2004).

Con excepción de los sistemas procedente del antiguo MESA, que eran en general de porte menor, los principales sistemas encontrados en el MDS se habían concebido o estaban localizados en otras organizaciones. La página SIAFAS-Web, por ejemplo, había sido diseñada por la Fundación Getúlio Vargas (FGV) como parte del proyecto inacabado de construcción de la Red Articulada de Información de la Asistencia Social. En la actualidad, ese sistema está alojado en la Empresa de Tecnología e Información de la Seguridad Social (DATAPREV). El CadÚnico, el Registro de Pagos del Programa *Bolsa Família* y el REVAS BPC-LOAS son gestionados por órganos externos: el CadÚnico por la Caixa Econômica Federal (CEF) y el REVAS BPC-LOAS por la DATAPREV, según muestra la siguiente figura.

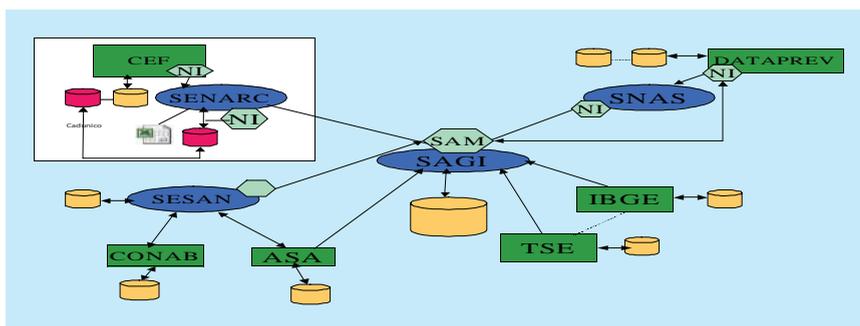


Figura 2: Repertorio de Datos del MDS - aspecto organizacional

En la figura 2, mostramos el escenario actual de funcionamiento del Sistema de Evaluación y Seguimiento de Informaciones Sociales desarrollado por la SAGI. El funcionamiento de ese sistema acompaña la implementación descentralizada de los programas sociales. Los datos pueden ser obtenidos de dos maneras: la primera, cuando los datos son producidos a nivel local, en los municipios, que los envían directa y periódicamente para las secretarías responsables de la gestión de los distintos programas. La otra manera es cuando agencias operadoras o alianzas, como, por ejemplo,

la Caixa Econômica Federal (CEF), la DATAPREV, la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) y la Articulación del Semi-Arido (ASA), se responsabilizan por la obtención de los datos, incluso de los oriundos de las alcaldías y estados.

Las secretarías de gestión – SENARC (Transferencia de Renta), SNAS (Asistencia Social) y SESAN (Seguridad Alimentaria y Nutricional) – concentran el recibimiento de los datos por medio de sistemas e informaciones gerenciales y los envían a SAGI, responsable por la construcción de indicadores de los programas y por la gestión de la información. SAGI, sin embargo, tiene acceso directo a las informaciones de instituciones como IBGE (Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística) y TSE (Tribunal Superior Electoral), entre otros.

Sin embargo, como la mayor parte de los 5.564 municipios brasileños son de pequeño tamaño y tienen una capacidad administrativa y de gestión limitada, se encuentran centenares de situaciones tecnológicas diferentes, según la capacidad de los municipios. La mayoría de los ayuntamientos no tiene acceso pleno a Internet de alta velocidad, por lo que se van encontrando soluciones tecnológicas diversas para atender las peculiaridades institucionales de los municipios y Estados. En consecuencia, la recogida y carga de los datos para alimentar los sistemas gerenciales usados para el seguimiento de los programas requiere soluciones bastante individualizadas para atender prontamente a las responsabilidades de cada municipio.

La Construcción de Indicadores

La construcción de indicadores de seguimiento y evaluación de las políticas y programas de desarrollo social se hace a partir de la recogida de datos primarios relativos a los programas en las diversas esferas donde actúa la política: órganos municipales, estatales y federales proveedores de servicios gubernamentales y no gubernamentales, instancias de control social, etc. El hecho de que los datos primarios sean alimentados por fuentes tan diversas y sobre las que a menudo ni la SAGI ni el MDS tienen control alguno, supone uno de los puntos críticos de la producción de indicadores fiables, una condición necesaria para que el seguimiento y la evaluación se hagan de forma efectiva.

La definición de indicadores requiere una gran claridad sobre los



objetivos y la lógica de cada programa. Siempre se puede calcular un número excesivamente grande de indicadores, aunque no siempre conseguirán expresar los fenómenos o las condiciones más significativas para el programa. Los datos también deben producirse con periodicidad y agregación definidas, para que los indicadores puedan compararse. Los indicadores se definieron atendiendo a los atributos siguientes:

- a) *validez*: capacidad del indicador para medir el fenómeno que se pretende medir;
- b) *fiabilidad*: calidad de los datos que sirven de base para el cálculo del indicador;
- c) *sensibilidad*: debe ser lo suficientemente sensible para captar el atributo que se pretende captar respecto a las personas o fenómenos;
- d) *desagregación*: nivel territorial al que se refiere el indicador;
- e) *periodicidad*: intervalo de tiempo en que se actualiza el indicador, que depende a su vez de la periodicidad con que se registran los datos brutos en la base de datos original.

Fue necesario preparar una base de datos con las variables seleccionadas para la construcción de los indicadores. A continuación, se procedió a recopilar las variables relativas a los programas existentes en los bancos y sistemas de información del MDS, así como sobre la rutina de recepción de los datos primarios. Para esa recopilación de datos se rellenó una plantilla con las siguientes dimensiones:

- a) *nivel de agregación territorial*: nivel territorial sobre el que informa el dato, como por ejemplo municipio, Unidad Federal, todo Brasil, etc.;
- b) *unidad de referencia*: unidad sobre la que informa el dato, como por ejemplo beneficiario, familia, etc.;
- c) *periodicidad*: intervalo de tiempo en que se genera el dato y se introduce en el sistema de información, como por ejemplo mensual, bimestral o anual;
- d) *fuentes*: sistema de información que creó el dato recibido, como por ejemplo el CadÚnico, la PNAD del IBGE, etc.

Los indicadores se construyeron a partir de esa recopilación de datos. Se elaboró otra plantilla, con campos para el nombre del programa, el

nombre del indicador, la descripción, el nivel de agregación, la clasificación, la periodicidad con que se informa el dato y la fórmula de cálculo. Se comenzó por los indicadores más simples, es decir, los que pudieran construirse a partir de los datos existentes en los sistemas de información efectivamente disponibles en la SAGI.

Los indicadores fueron validados por las secretarías correspondientes. Para calcularlos, se estableció una estrategia de corto, medio y largo plazo, dependiendo de las dificultades relacionadas con la obtención de los datos primarios. Los primeros indicadores calculados fueron los más obvios y básicos, esto es, los físicos y financieros. La participación del Grupo de Trabajo de Evaluación y Seguimiento en el proceso permitió establecer el compromiso de que las distintas secretarías – que tenían los datos sobre los programas – enviaran a la SAGI los datos primarios con periodicidad predefinida, para calcular los indicadores y la entrada en funcionamiento del subsistema de seguimiento. La figura 3 presenta el modelo de la plantilla de indicadores.

El cálculo de los indicadores depende no sólo de la definición conceptual y de la fórmula, sino también del tratamiento y programación de los datos, procedentes de aproximadamente 40 bancos, de varias secretarías y órganos externos (CEF, DATAPREV, etc.) y que tenían diferentes formatos. Se hizo un trabajo de uniformización, conservando únicamente las variables necesarias para el cálculo de los indicadores. La fusión de los bancos fue muy trabajosa, debido al volumen de los datos y a que la formatación de las variables seguía diferentes patrones.

Desarrollo de Herramientas de Información

El cálculo de indicadores requiere la utilización de herramientas computacionales para recoger y procesar datos y ofrecer información en diversos formatos de acuerdo con el tipo de programa que se desee observar. La SAGI creó dos herramientas para el tratamiento de la información: el Diccionario de Variables e Indicadores de Programas (DICI-VIP) y la Matriz de Informaciones Sociales (MI Social).

Diccionario de Variables e Indicadores de Programas (DICI-VIP)

El DICI-VIP es una herramienta desarrollada para acceder vía Internet, que almacena información de variables, programas e indicadores de todos los

Programa	Indicador	Descripción	Desagregación	Clasificación	Periodicidad	Unidad	Fórmula
Bolsa Família	Cobertura del programa <i>Bolsa Família</i> según la estimación de pobreza	Expresa la cobertura del Programa <i>Bolsa Família</i> en un área geográfica, según la periodicidad y el nivel de desagregación, tomando como base la estimación de la cantidad de familias con ingresos <i>per capita</i> inferiores a R\$100.	Brasil/Región/ Mesorregión/ Microrregión/UF/ Municipio	Resultado	Mensual	Porcentaje	$i0019 = (\text{Cantidad de familias que reciben el beneficio } \textit{Bolsa Família} \text{ dividido por la cantidad de familias con ingresos familiares } \textit{per capita} \text{ inferiores a R\$ 100}) \text{ multiplicada por } 100 \text{ (cien), en el periodo y desagregación de referencia.}$
Bolsa Família	Porcentaje de alcance de la meta de inscripción para el Programa <i>Bolsa Família</i>	Expresa la relación entre el número de personas inscritas en el <i>CadÚnico</i> con ingresos familiares de R\$ 100 o menos y la estimación del número de familias con ingresos familiares <i>per capita</i> inferiores a R\$ 100.	Brasil/Región/ Mesorregión/ Microrregión/UF/ Municipio	Proceso	Mensual	Porcentaje	$i0016 = (\text{Cantidad de familias inscritas en el } \textit{CadÚnico} \text{ con ingresos familiares } \textit{per capita} \text{ inferiores de R\$ 100 o menos dividido por la estimación del número de familias con ingresos familiares } \textit{per capita} \text{ inferiores a R\$ 100}) \text{ multiplicado por } 100 \text{ (cien).}$
Construcción de cisternas	Número de cisternas construidas en cada municipio atendido por el programa	Expresa el número de cisternas construidas en el municipio atendido por el programa.	Brasil/UF/Municipio	Resultado	Anual	Unidades	$i0020 = \text{Cantidad de cisternas construidas}$
Construcción de cisternas	Valor medio transferido por cisterna	Expresa el valor medio (R\$) de cada cisterna construida.	Brasil/Región/ Mesorregión/ Microrregión/UF/ Municipio	Estructura	Mensual	Reales (R\$)	$i0119 = \text{Valor total transferido para la construcción de cisternas dividido por la cantidad de cisternas construidas.}$

Figura 3: Plantilla de Indicadores



programas del MDS. Con esa información se puede recuperar la memoria de los datos manipulados por el Ministerio utilizados para calcular indicadores de seguimiento y evaluación. El DICI-VIP se compone de varios diccionarios:

Diccionario de Variables

En este diccionario se encuentran variables procedentes de diversas fuentes, incluido el propio Ministerio, entre las que se encuentran formularios, cuestionarios y bases de datos relacionadas con los programas sociales del MDS. Para cada variable del diccionario de variables existe una entrada que informa sobre el tipo (numérico, alfabético, etc.), el tamaño (número de caracteres de la variables), carácter discreto o continuo de los valores de las variables, así como sobre el significado de la variable para el usuario. Además de estos atributos, se clasificó cada variable en datos atómicos y compuestos. Los datos atómicos son datos primarios que no pueden descomponerse en otros datos. Los datos compuestos son estructuras de datos que representan la composición de varios datos.

Diccionario de Indicadores

En este diccionario se describen la finalidad y uso de los indicadores sociales. Además, se almacenan las fórmulas matemáticas compuestas a partir de variables del diccionario de variables.

Diccionario de Programas

En este diccionario están registrados los programas del MDS, cada uno de los cuales aparece descrito atendiendo a atributos como el nombre, la descripción, el público objetivo, fechas significativas, etc.

Diccionario de Fuentes

En este diccionario aparecen listadas las fuentes de origen de todas las informaciones reunidas en los diccionarios de variables y de indicadores. Todas y cada una de las fuentes cuyos datos se hayan utilizado para cualquier programa social están recogidas en este diccionario, incluyendo sistemas de información y formularios electrónicos.

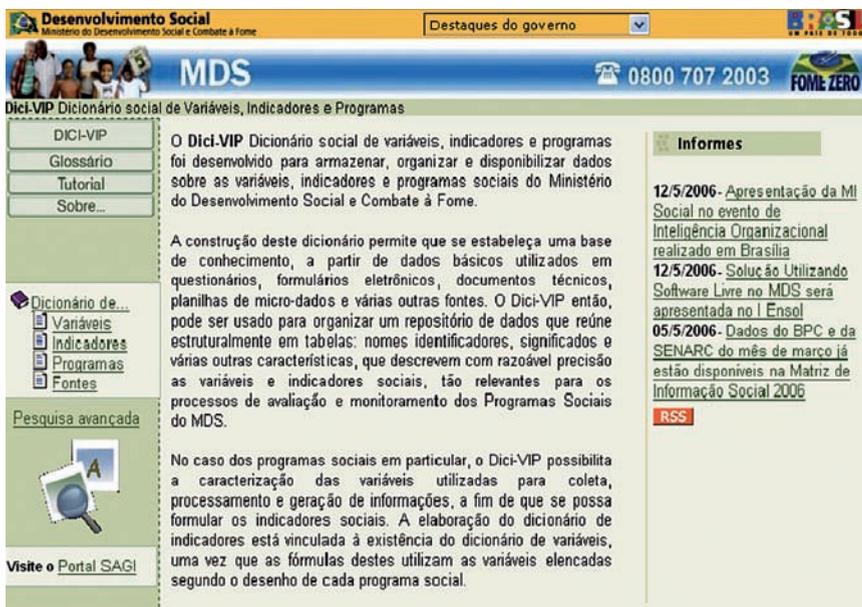


Figura 4: Herramienta DICI-VIP

La figura 4 muestra la pantalla principal de la herramienta. Además de los cuatro diccionarios, la herramienta cuenta también con un glosario y un tutorial. Al lado encontramos noticias sobre la evolución de la herramienta, además de información de interés de la Secretaría y del Ministerio.

La figura 5 muestra la arquitectura de subsistemas que sustenta los cuatro diccionarios creada para ordenar la utilización de diccionarios mediante herramientas de generación de cuestionarios y recogida y exportación de datos. Obsérvese que la construcción del diccionario de indicadores está vinculada a la existencia del diccionario de variables. Además, el diccionario puede usarse para definir la organización básica de un repertorio de datos centralizado o distribuido, la estructura de las tablas, adoptando los nombres y las características de cada elemento de datos (variables e indicadores).

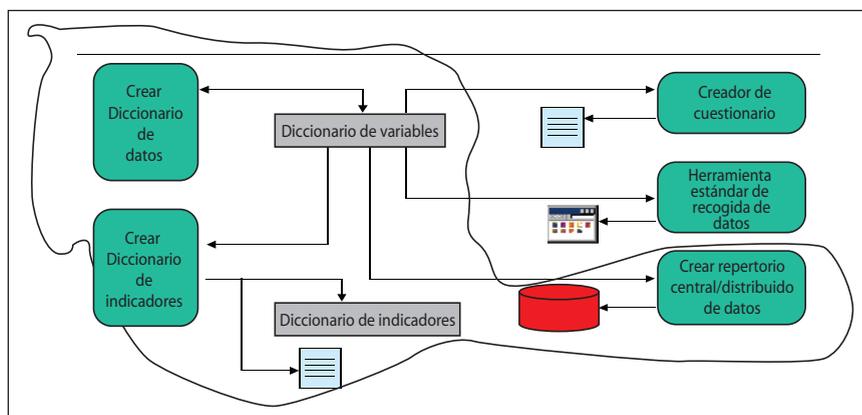


Figura 5: Instrumentos de Seguimiento y Evaluación

En lo que a los programas sociales se refiere, el diccionario de datos permite caracterizar las variables utilizadas para recogida, procesamiento y generación de informaciones para la formulación de indicadores, lo cual presupone un conjunto de variables vinculadas a través de una fórmula, calculada según la lógica de cada indicador.

Matriz de Información Social (MI Social)

La MI Social es una herramienta computacional que ofrece información en forma de indicadores, que se visualizan en función del territorio para investigar dónde deben actuar los programas sociales. Lo contrario también es posible: la herramienta encuentra en qué territorios actúa un determinado programa.

La información social puede visualizarse en varios niveles de desagregación, incluyendo las unidades de la federación, microrregiones, municipios y territorios especiales. Están disponibles, por ejemplo, datos relativos a población rural y urbana, a fondos constitucionales y datos socioeconómicos de todos los territorios.

La herramienta MI Social está integrada en el DICI-VIP. Los indicadores sociales mostrados en el MI Social se derivan a partir de las variables e indicadores de los programas recopilados en el DICI-VIP. Los cálculos realizados se realizan *on line* y reflejan una frecuente actualización de los datos sociales.

Además de los indicadores e informaciones básicas de los programas sociales del MDS, también puede consultarse con esta herramienta

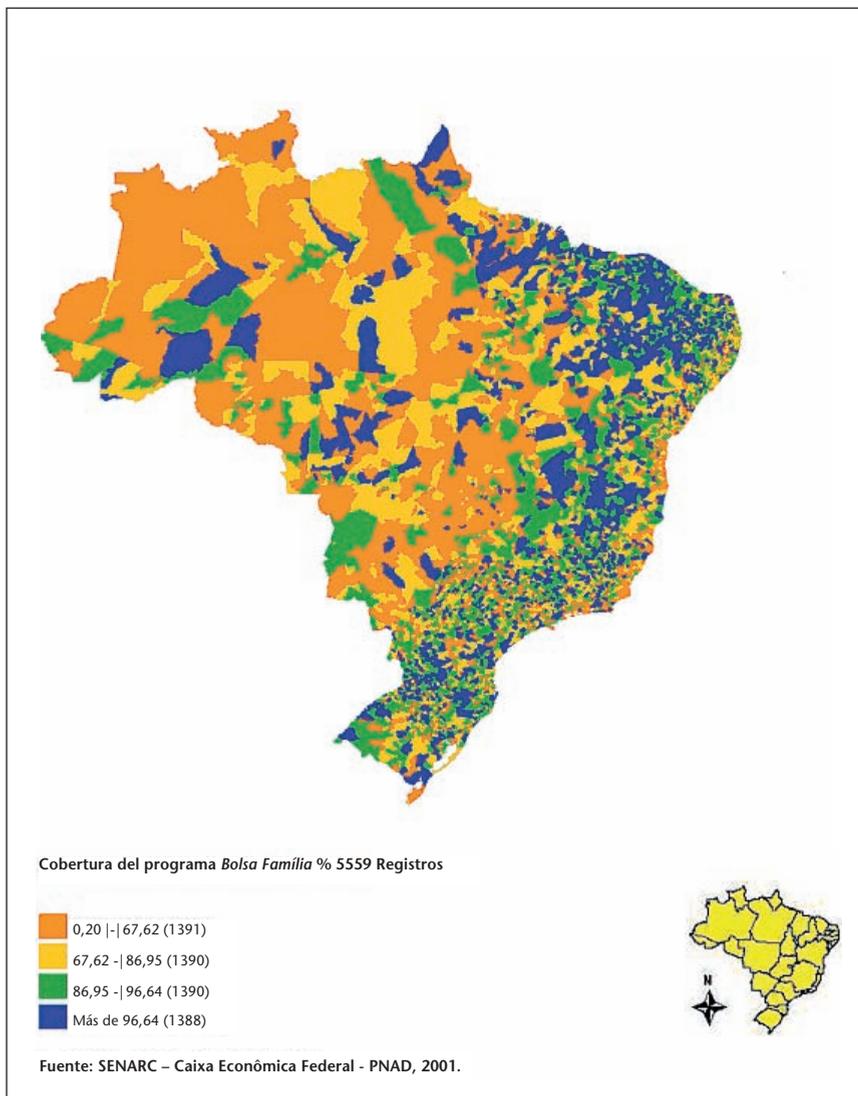


Figura 6: Matriz de Informaciones Sociales. Cobertura del programa Bolsa Família en los municipios 03/2006

información demográfica y socioeconómica en diferentes niveles de agregación territorial. Además, la información producida puede obtenerse en varios formatos: plantillas electrónicas, informes, tablas, gráficos, mapas estadísticos y mapas temáticos, como muestran las figuras 6 y 7.

La figura 6 muestra un mapa de la cobertura del programa *Bolsa Família* en todos los municipios del Brasil. La figura 7 ilustra el seguimiento

de transferencias financieras en tres municipios. Esas operaciones pueden obtenerse en tiempo real y los datos se alimentan a partir de sistemas de información sobre gestión alimentados por los municipios.

Esa información se pone a disposición de los ejecutivos del Ministerio con el propósito de dar transparencia a la gestión de las políticas públicas, así como para la toma de decisiones en el ámbito del MDS.

La imagen inferior presenta un gráfico con los valores transferidos a municipios

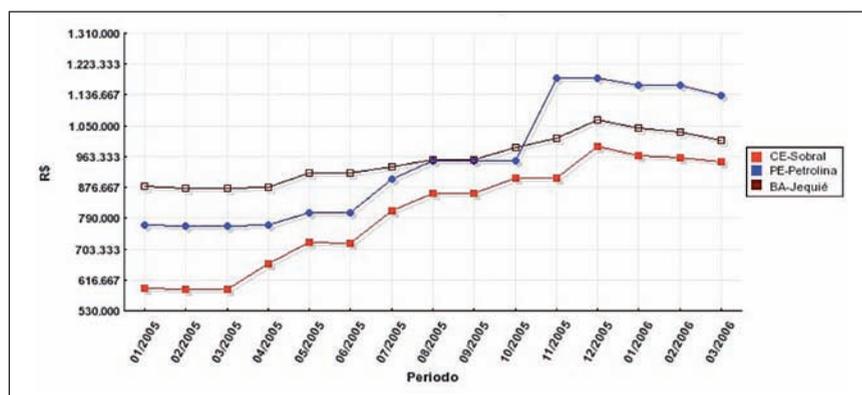


Figura 7: Bolsa Família - valores transferidos

El Subsistema de Evaluación

La decisión sobre los estudios a realizar depende de la ecuación, anteriormente mencionada, que debe ponderar lo que se desea saber sobre el programa, los recursos financieros y datos disponibles, y el tiempo en que se quiere obtener los resultados. Al existir 21 programas bajo gestión directa del MDS – además de un conjunto adicional de acciones no estructuradas con forma de programas –, un primer criterio utilizado para decidir “por dónde comenzar” y cuánto destinar a un estudio fueron los recursos presupuestarios asignados a los programas. En general, los que tenían mayores recursos recibieron también más recursos para la investigación, como puede comprobarse en el Anexo IV. La lista de estudios contratados o que ya se encuentran en fase de contratación se presenta en el Anexo V.



Términos de Referencia

Tras definir el programa que ha de evaluarse, se discuten con un técnico de la secretaría responsable los aspectos del programa que han de ser estudiados. A continuación, la SAGI pasa a la fase de elaboración de los Términos de Referencia (TOR), un documento utilizado por los organismos públicos nacionales e internacionales para establecer los parámetros técnicos y jurídico-administrativos de los pliegos de selección y contratación de las instituciones para realizar los estudios. Los parámetros técnicos definen el propósito, los objetivos, la metodología, el cronograma y los costes del proyecto. Los parámetros jurídico-administrativos se refieren a los requisitos exigidos, bien sea por el MDS, por la legislación brasileña o por organismos internacionales en relación con los procedimientos de selección y contratación. Algunas de las condiciones hacen referencia a la propiedad de los microdatos por parte del MDS o al perfil y a la experiencia técnica del equipo ejecutor. La minuta del TOR se envía al técnico de la secretaría final para el visto bueno final.

A continuación se envía el TOR al órgano de cooperación internacional a cargo de la gestión de los recursos destinados para el proyecto, que verifica el cumplimiento de todos los requisitos exigidos y se publica el TOR para que las instituciones que se correspondan con las especificaciones del pliego de condiciones presenten su candidatura para la ejecución del estudio. Tras los trámites del proceso selectivo según se definen en el pliego de condiciones y el examen por parte de una comisión técnica, se selecciona para la contratación a la institución que haya presentado la mejor oferta en términos de calidad técnica y precio.

Seguimiento de los Estudios

Los técnicos de la SAGI realizan un seguimiento en todas sus etapas de los estudios contratados. Aunque los términos de referencia definan la dimensión del programa que ha de evaluarse (proceso o resultados) y algunos parámetros metodológicos (muestra representativa nacional o por región), la institución contratada es la que se encarga posteriormente de fijar en detalle el diseño, la muestra y los instrumentos de recogida de datos, con el acompañamiento y la aprobación de la SAGI.

El diseño y la muestra del estudio se definen teniendo en cuenta los recursos y las fuentes de datos disponibles. La selección de muestras

representativas, escogidas al azar, dependen de la existencia de registros y del acceso que a ellos se tenga. Sin embargo, existen casos en que el MDS no dispone de un registro de los beneficiarios de programas. Eso ocurre cuando los recursos se transfieren directamente a los municipios, que a su vez se los transfieren a los beneficiarios. También se da el caso de programas llevados a cabo por organizaciones externas al MDS, con lo que parte de las bases de datos relevantes para el estudio no están disponibles en el MDS y tienen que obtenerse mediante negociación con esas organizaciones.

Una vez definida la muestra, la institución contratada efectúa una propuesta de instrumento de recogida de datos (cuestionario, guión de entrevista) basándose en las cuestiones que han de ser investigadas, y la envía a la SAGI para su discusión y aprobación. En general, la metodología del estudio, incluyendo la muestra y los instrumentos de recogida de datos, supone el primer producto previsto en el cronograma de desembolso de los estudios contratados.

Durante de la recogida de datos, un técnico de la SAGI intenta realizar al menos una visita de campo para acompañar a los investigadores de la institución contratada.¹⁴ El objetivo es observar cómo se desarrolla el trabajo de campo, comprender el contexto local, conversar con beneficiarios, y promover de esa forma el aprendizaje del propio equipo. Como la SAGI es una unidad que contrata estudios, el proceso de trabajo del equipo se realiza sobre todo internamente, en la "oficina". A diferencia de lo que ocurre con otras secretarías, los técnicos de la SAGI no tienen muchas oportunidades de observar el desarrollo de los programas a nivel local. La visita de campo significa un momento de aprendizaje para el equipo, ya que los técnicos pueden participar junto a investigadores más experimentados de la experiencia del trabajo de campo, lo cual contribuye además a la mejora de su capacidad de acompañar el desarrollo del estudio.

14. Hubo una excepción en el caso de la Evaluación de Impacto del programa *Bolsa Família* y de la Evaluación de la Implementación del programa *Bolsa Família*, que se realizó en los mismos municipios que la Evaluación de Impacto. Fue acordado que el MDS no conociera los municipios donde se fueran a realizar los estudios, para garantizar que no se diera ninguna interferencia por parte de la gestión del programa.



Resultados

La divulgación de los resultados de los estudios consta de las siguientes etapas: envío del informe final a los gestores, presentación de los resultados en el MDS, publicación de los microdatos y su puesta a disposición del público. Cuando se aprueba el informe final, los resultados pasan a “pertenecer” a los gestores responsables del programa, que son, a fin de cuentas, los clientes de la SAGI. En algunos casos, se realizan reuniones a las que asisten los investigadores y gestores responsables para profundizar sobre algunas cuestiones evocadas en los informes. Los gestores evalúan a su vez los datos, informaciones y recomendaciones de los informes finales, de cara a adoptar las diligencias oportunas, lo cual se aplica sobre todo cuando se trata de evaluaciones de procesos.

La presentación de los resultados del estudio por parte de los investigadores que la realizaron se dirige al público del MDS y a invitados externos que tengan relación con el tema. La divulgación se produce también a través de varias publicaciones, como los Cuadernos de Estudios de Desarrollo Social, así como mediante libros, como puede verse en el Anexo VI. El objetivo de las publicaciones, además de hacer públicos los resultados de las evaluaciones, es contribuir al debate técnico y político sobre las políticas y programas del ámbito del desarrollo social.

La etapa final es poner los microdatos a disposición del público, los cuales, según las normas contractuales, pertenecen al MDS. Cuatro meses después de la divulgación de los resultados del estudio, los microdatos se le hacen llegar al Consorcio de Informaciones Sociales (CIS)¹⁵, obviamente sin la identificación personal de los entrevistados. En vista de la importancia que revisten los microdatos para los estudios, al darle acceso a ellos a la comunidad científica se pretende aumentar la eficiencia de la utilización de los recursos públicos invertidos en investigación, al tiempo que se promueve la transparencia y *accountability* en relación con los resultados de esa inversión. El CIS no sólo describe y documenta los bancos de datos que recibe, sino que comunica al donante las transferencias de información que le soliciten, lo que permite también evaluar el impacto de los estudios en la comunidad científica.

15. El Consorcio de Informaciones Sociales es fruto de un proyecto del Núcleo de Apoyo a la Investigación sobre Democratización y Desarrollo de la Universidad de São Paulo (NADD-USP), en colaboración con la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Ciencias Sociales (ANPOCS).

1 - Discusión	2 - Términos de referencia	3 - Contratación
<p>SAGI/SF</p> <ul style="list-style-type: none"> Definición de la evaluación que ha de realizarse Relevancia del estudio propuesto 	<p>SAGI/SF</p> <ul style="list-style-type: none"> Elaboración del TOR por parte de la SAGI Revisión del TOR por la SF 	<p>Organismo de Cooperación Internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> Aprobación del TOR Contratación de la institución ejecutora (IE) que mejor proyecto presente
4 - Reunión/ Definiciones importantes	5 - Acompañamiento del estudio	6 - Resultados finales/ Recomendaciones
<p>SAGI/SF/IE</p> <ul style="list-style-type: none"> Definición de cuestiones relevantes para el estudio Acceso a los datos necesarios para realizar el estudio 	<p>SAGI/IE</p> <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de los instrumentos de investigación Visitas de campo Evaluación y aprobación de los informes parciales y del informe final 	<p>SAGI/SF/IE</p> <ul style="list-style-type: none"> Recomendaciones de la evaluación (IE) Reuniones con los gestores Reajustes en los Programas
7 - Divulgación de los resultados	8 - Publicaciones	9 - Disponibilización de los microdatos
<p>SAGI/SF/IE</p> <ul style="list-style-type: none"> Presentación de los resultados finales al MDS Seminarios abiertos al público externo 	<p>SAGI</p> <ul style="list-style-type: none"> Cuadernos de estudios Informes de investigación Libros 	<p>SAGI</p> <ul style="list-style-type: none"> Envío de los archivos de los microdatos de las investigaciones al CIS
<ul style="list-style-type: none"> SAGI = Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información SF = Secretaría Final IE = Institución Ejecutora CIS = Consorcio de Informaciones Sociales 		

Figura 8: Ciclo de Evaluación

4. Consideraciones Finales

En Brasil, la creación de una unidad horizontal dentro de una estructura ministerial para la evaluación y seguimiento de las políticas y programas de protección y asistencia social significa una innovación en varios sentidos. La incorporación de la evaluación y el seguimiento a la gestión y toma de decisiones, además de agregar calidad a la gestión y al rendimiento de los programas sobre la base de información y análisis de datos, refuerza la expansión de una cultura de transparencia y *accountability* en la administración pública. En tanto que iniciativa del MDS para la modernización de la gestión de sus políticas, forma parte de un proceso destinado a mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de un conjunto de acciones del Estado.

En la división social del trabajo en el campo de la evaluación, la SAGI ha asumido la función de contratante de servicios. Aunque haya miembros del equipo que con frecuencia llevan a cabo estudios, recopilación de información y análisis de problemas específicos¹⁶, nunca se ha asumido la función de realizar las investigaciones, algo que sería totalmente irrealizable dentro de una estructura ministerial y respecto a los objetivos de evaluar el conjunto de programas y políticas del MDS.

Actuando en tanto que contratante de estudios se obtuvieron tres tipos de beneficios: de *escala*, pues fue posible contratar un gran número de estudios en un tiempo relativamente corto; de *diversidad*, ya que se propuso como estrategia de evaluación la contratación de estudios de diferentes tipos, diseños, enfoques y métodos; y de *calidad*, pues fue posible seleccionar las instituciones más adecuadas para realizar cada tipo de

16. Estos análisis se realizan generalmente en forma de Notas Técnicas, para contribuir al debate sobre ciertos temas en el MDS.

estudios. Se realizaron desde estudios nacionales junto con el IBGE hasta evaluaciones de impacto con diseño longitudinal y semiexperimental, pasando por estudios de caso con enfoque antropológico.

No obstante, el éxito de esa estrategia se debió a la decisión de formar un equipo reducido y cualificado, multidisciplinar y con suficiente experiencia en investigación no sólo para saber qué se quería contratar, sino también con conocimiento teórico y metodológico para evaluar los productos recibidos. Una gestión no burocrática, flexible y centrada en el reconocimiento de las capacidades individuales, de la autonomía y de la responsabilidad del equipo resultó decisiva para producir, en un periodo de tiempo tan corto, un conjunto significativo de estudios, herramientas, publicaciones y cursos. Aunque consideremos a las demás áreas de la política social, consolidadas hace más tiempo, unidades equivalentes a la SAGI, cuando se integran en estructuras ministeriales no sólo son menores, sino que no disponen de tanta capacidad de ejecución y capacidad técnica agregada.

La SAGI ha desarrollado un modelo institucional de evaluación propio que incluye una cadena de procesos para el ciclo de evaluación que va desde la definición del problema a la elaboración de los términos de referencia de estudios, la contratación, el acompañamiento, la divulgación y la publicación regular de los resultados.

Desde la perspectiva del seguimiento, la construcción de la Matriz de Informaciones Sociales tuvo dos consecuencias principales: la primera, que se convirtió en un poderoso instrumento de gestión con información agregada a nivel municipal por vez primera en el ámbito de la protección social; la segunda, que la puesta en marcha de la Matriz de Informaciones Sociales indujo a la resolución de al menos tres tipos de problemas de información del MDS: la producción, la estandarización y la actualización de los datos.

Los sistemas y programas heredados de las tres estructuras gubernamentales de las que surgió el actual ministerio no conformaban un sistema, y la función de seguimiento y evaluación tampoco estaba presente. Al establecerse la función y las directrices de una política de evaluación y seguimiento, garantizándose recursos físicos, humanos y financieros para sus actividades, se crearon las condiciones organizacionales e institucionales para la construcción y la implementación del sistema.

Uno de los grandes desafíos del área de desarrollo social en Brasil en la actualidad reside en la construcción de su sistema de protección social. Para enfrentar ese reto hay que integrar las acciones y programas del MDS a partir de la familia y del territorio, incluyendo la compleja articulación entre diferentes actores, agencias y organizaciones. La institucionalización de un sistema de evaluación y seguimiento que tenga en cuenta esa complejidad es una condición necesaria para la integración efectiva de las distintas áreas y programas que hoy convergen en las políticas de desarrollo social, para cuya gestión eficaz el MDS viene creando las condiciones técnicas y operacionales, junto a la implementación de la política. Para que la evaluación y el seguimiento dejen de constituir una innovación y se incorporen efectivamente a la cultura (creencias y prácticas) del ámbito de las políticas, es necesario garantizar su continuidad.

Por otro lado, la institucionalización de la evaluación y el seguimiento en el ámbito social, un campo con una gran demanda de contratación de funcionarios públicos de carrera y de capacitación de su personal, va induciendo también a la formación de recursos humanos más cualificados. El pleno funcionamiento del sistema, orientado por indicadores y conceptos compartidos sobre dimensiones comunes a todos los programas – tales como población objetivo, cobertura, beneficios, etc. – contribuye a la formación de una identidad común en este ámbito, especialmente en este momento, en que se pretende implementar un cambio de paradigma con la expansión substantiva de la cobertura y la mejora de la calidad de los servicios ofrecidos.

Tras poco más de dos años de actuación, la experiencia y el modelo de evaluación y seguimiento desarrollados en el MDS son objeto de estudio por parte del Banco Mundial y de la FAO. El diálogo internacional se está reforzando no sólo con las agencias multilaterales de fomento, sino también con instituciones de investigación públicas y privadas, investigadores independientes, gestores y técnicos; un tipo de colaboración entre el Gobierno e instituciones internacionales que prácticamente no existía anteriormente en el ámbito de la evaluación y el seguimiento.

La institucionalización de la evaluación y el seguimiento como parte de las organizaciones del Estado ha acercado la dimensión técnica a la gestión de las políticas. Ciertamente, los desafíos que se le plantean a esa aproximación son numerosos, debido a sus distintos tiempos, necesidades,



prácticas, formas de discursos y criterios de decisión. Un gestor necesita dar respuestas rápidas para resolver problemas, razón por la cual dispone de bastante menos tiempo del que se necesita para producir conocimiento sobre un problema concreto.

No obstante, los resultados de estudios validados por la comunidad científica son los que logran crear algún tipo de acuerdo entre diferentes actores con intereses y concepciones a menudo divergentes – tales como implementadores, formuladores de políticas, responsables de tomar decisiones, formadores de opinión, sociedad civil, legisladores – sobre los resultados de programas y políticas. En este sentido, la gran innovación del MDS en el ámbito de la evaluación y el seguimiento ha sido la creación de mecanismos institucionales que vienen haciendo posible no sólo la interacción entre el conocimiento técnico y científico y las políticas, sino su efectiva utilización en la retroalimentación de las políticas.

Lista de Siglas

- ANPOCS** – Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Ciencias Sociales
- ASA** – Articulación del Semi-Arido
- BID** – Banco Interamericano de Desarrollo
- BIRD** – Banco Mundial
- BPC** – Beneficio de Prestación Continuada
- CadÚnico** – Registro Único de los Programas Sociales
- CEF** – Caixa Econômica Federal
- CGU** – Controladoria General de la Unión
- CIS** – Consorcio de Informaciones Sociales
- CONAB** - Compañía Nacional de Abastecimiento
- CRAS** – Centros de Referencia de la Asistencia Social
- DATAPREV** – Empresa de Tecnología e Información de la Seguridad Social
- DFID** – Departamento para el Desarrollo Internacional
- DICI-VIP** – Diccionario de Variables e Indicadores de Programas
- FAO** – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- FGV** – Fundación Getúlio Vargas
- IBGE** – Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
- IUPERJ** – Instituto Universitário de Investigaciones de Rio de Janeiro
- LOAS** – Ley Orgánica de Asistencia Social
- MAS** – Ministerio de Asistencia Social
- MDS** – Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre
- MESA** – Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre
- MG** – Minas Gerais
- MI Social** – Matriz de Informaciones Sociales
- MOST** – Programa Gestión de las Transformaciones Sociales
- MPU** – Ministerio Público de la Unión
- NAAD-USP** – Núcleo de Apoyo a la Investigación sobre Democratización y Desarrollo de la Universidad de São Paulo

- PAA – Programa de Adquisición de Alimentos
- PAIF – Programa de Atención Integral a la Familia
- PBF – Programa Bolsa Família
- PETI – Programa de Erradicación del Trabajo Infantil
- PIB – Producto Interno Bruto
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PPA – Plan Plurianual
- REVAS-BPC-LOAS – Sistema de Revisión de la Evaluación Social del Beneficio de Prestación Continuada
- SAGI – Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información
- SAIP – Secretaría de Articulación Institucional y Colaboraciones
- SAM – Sistema de Evaluación y Seguimiento
- SENARC – Secretaría Nacional de Renta e Ciudadanía
- SESAN – Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria
- SHS – Sector de Ciencias Humanas y Sociales
- SIAFAS-Web – Sistema de Información de Acompañamiento Físico y Financiero de las Acciones de Asistencia Social
- SNAS – Secretaría Nacional de Asistencia Social
- SPOA – Subsecretaría de Planificación, Presupuesto y Administración
- SUAS – Sistema Único de Asistencia Social
- TCU – Tribunal de Cuentas de la Unión
- TOR – Términos de Referencia
- TSE – Tribunal Superior Electoral
- UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Referencias Bibliográficas

BRASIL. Ministério de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: Secretaria de Assistência Social, 2004.

BRITTO, T.; SEPÚLVEDA, J.; BARBOSA, D. *Levantamento dos sistemas de informação dos programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

DRAIBE, S. M. Introdução. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

KUHN, T. S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992.

LAUDON, C. K.; LAUDON, J. P. *Sistemas de informações*. 4.ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

NERI, M. *Miséria em queda*. Rio de Janeiro: Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, 2005.

WILDAWSKY, A. *Speak truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: Little, Brown & Company, 1979.

Anexo I: Breve Descripción de los Programas del MDS

Secretaría de Recursos de Ciudadanía (SENARC)

Programa Bolsa Família: programa de transferencia condicionada de recursos en las áreas de salud y educación, destinado a las familias en situación de pobreza, con ingresos *per capita* inferiores a R\$ 120,00 mensuales, que asocia la transferencia de la ayuda económica a los derechos sociales básicos: salud, alimentación, educación y asistencia social. El valor de la ayuda puede variar entre R\$ 15,00 y R\$ 95,00 mensuales, dependiendo de la condición económica de la familia y de la presencia de niños en edad escolar y de mujeres gestantes o lactantes.

Secretaría Nacional de Asistencia Social (SNAS)

Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI): programa que persigue la erradicación del trabajo de niños y adolescentes (con edades inferior a 16 años), mediante la concesión de una ayuda mensual de R\$ 40,00 por cada niño en actividad laboral urbana y R\$ 25,00 por cada niño en actividad laboral rural. En contrapartida, las familias tienen que matricular a sus hijos en la escuela y hacerles frecuentar la jornada ampliada, de mañana y tarde.

Beneficio de Prestación Continuada (BPC): beneficio asistencial constitucional que garantiza un salario mínimo mensual a las personas mayores de 65 años y a los discapacitados para llevar una vida independiente y para el trabajo con una renta familiar *per cápita* menor que un cuarto del salario mínimo.

Agente Joven: dirigido a jóvenes entre 15 y 17 años en situación de riesgo. Ayuda de R\$ 65,00 para la capacitación teórica y práctica para permanecer en la escuela y preparación para el mercado de trabajo mediante actividades específicas.

Protección Social Básica para Niños entre 0 y 6 años (PAC): apoyo técnico y económico para programas y proyectos realizados por Estados, municipios y entidades sociales, destinados a la atención de los niños, valorizando la convivencia sociofamiliar.

Atención a los Discapacitados (PPD): apoyo técnico y económico a Estados, municipios e instituciones para acciones de protección social básica y especial y de inclusión social de los discapacitados (y sus familias) que se encuentran en situación vulnerable debido a la pobreza o al riesgo personal y social.

Atención a Personas de la Tercera Edad (API): apoyo técnico y económico para servicios de protección social básica y especial y para entidades sociales, destinados a la atención de personas de la tercera edad en situación vulnerable por la pobreza.

Programa de Lucha contra el Abuso y la Explotación Sexual de Niños y Adolescentes (Programa Sentinela): acciones sociales especializadas que incluyen a profesionales de diversas especialidades dirigidas a niños y adolescentes y a sus familias víctimas de abuso o violencia sexual.

Programa de Atención Integral a la Familia (PAIF): servicio de acompañamiento socioasistencial a familias en situación vulnerable que se lleva a cabo en los Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS).

Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN)

Programa de Adquisición de Alimentos (PAA): Su objetivo es incentivar la producción de alimentos por parte de la agricultura familiar, permitiendo la compra, mediante diversas modalidades, de productos hasta un límite de R\$ 2.500,00 por agricultor al año, y su distribución entre personas en situación de inseguridad alimentaria, y atender a los programas sociales de los estados y municipios y formar reservas.

Construcción de Cisternas: construcción de cisternas para almacenamiento de agua llovediza para familias de bajos ingresos, residentes en áreas rurales de municipios del semiárido y que no dispongan de fuente de agua ni de medio de almacenarla adecuadamente.

Distribución de Paquetes de Alimentos: entrega de paquetes de alimentos básicos a familias en situación de riesgo alimentario, familias acampadas, comunidades indígenas, remanentes de quilombos (comunidades formadas por esclavos huidos), comunidades afectadas por la construcción de presas o en situación crítica. Parte de los productos proviene de la compra a agricultores familiares realizada por el PAA.

Huertas Comunitarias: implantación de huertas, viveros, plantaciones y frutales comunitarios, para la mejora de la seguridad alimentaria de comunidades pobres.

Cocinas Comunitarias: implantación de pequeñas unidades de producción de comidas, contemplando áreas de gran concentración de personas, también en zonas de baja densidad de población.

Restaurantes Populares: ampliación de la oferta de comidas, nutricionalmente equilibradas, producidas en procesos seguros, comercializadas a precios accesibles en restaurantes en convenio con Estados y municipios.

Educación Alimentaria: difusión mediante diversos instrumentos de prácticas de seguridad alimentaria, valorizando la mejora de los hábitos alimentarios y de consumo, y la alimentación regional local.

Bancos de Alimentos: organización de las donaciones de alimentos, provenientes en general de productores y comercio locales, impropios para su comercialización pero adecuados para el consumo humano, y entrega a instituciones que producen y distribuyen comidas gratuitas entre individuos en situación de vulnerabilidad alimentaria.

Anexo II: Minuta del Decreto Ministerial sobre la Política de Evaluación y Seguimiento del MDS



MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y LUCHA CONTRA EL HAMBRE

DECRETO MINISTERIAL N° nnnn, DE dd/mm/2006

Que instituye y regula la Política de Seguimiento y Evaluación del
Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.

**EL MINISTRO DE ESTADO DE DESARROLLO SOCIAL Y LUCHA
CONTRA EL HAMBRE**, en el uso de sus atribuciones legales, otorgadas
por el artículo 87 de la Constitución Federal de Brasil; el inciso II del artículo
27 de la Ley n° 10.683 de 28 de mayo de 2003, y del Decreto n° 5.550 de
22 de septiembre de 2005; declara:

Título I

Del Objeto y Objetivos de la Política de Seguimiento y Evaluación

Art. 1° La Política de Seguimiento y Evaluación tiene por objeto el
análisis de los procesos, productos y resultados referentes a los programas

y acciones llevados a cabo o financiados por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.

Art. 2º Se consideran acciones de seguimiento las destinadas al acompañamiento de la implementación y ejecución de los programas y acciones, para obtener información que ayude en la gestión y en la toma de decisiones cotidianas, así como a la identificación precoz de posibles problemas.

Párrafo único. Constituyen acciones de seguimiento, sin perjuicio de otras que se desprendan de la definición establecida en el **encabezado**, las siguientes actividades:

- I - definición del conjunto mínimo de indicadores que deben ser observados en cada programa o acción;
- II - definición del conjunto mínimo de datos que deben recogerse por cada programa o acción;
- III - acompañamiento sistemático de la realización física y financiera de los programas y acciones;
- IV - construcción e implantación de sistemas de información de los programas y acciones gubernamentales e no gubernamentales;
- V - recogida o recepción sistemática de los datos sobre los programas y acciones;
- VI - supervisión *in situ* de los programas y acciones realizados por el MDS o por sus socios;
- VII - producción de indicadores referentes a los programas y acciones;
- VIII - análisis de los indicadores referentes a los programas y acciones.

Art. 3º El MDS pedirá, igualmente en contrapartida a la financiación de programas y acciones realizados por socios gubernamentales y no gubernamentales, que éstos envíen regularmente los datos necesarios, también datos documentales, para la realización de la actividad de seguimiento.

Art. 4º Se consideran acciones de evaluación cualquier estudio o investigación referente a los programas y acciones que tenga uno de los siguientes objetivos:

- I - análisis de la implementación de programas y acciones;
- II - análisis de los resultados inmediatos de programas y acciones;
- III - análisis de los impactos o efectos de programas y acciones;
- IV - análisis de la eficiencia, la equidad, la eficacia o la efectividad de programas y acciones;
- V - análisis del perfil de los beneficiarios de los programas y acciones;
- VI - elaboración de diagnósticos del perfil de la demanda;
- VII - evaluación de la satisfacción de beneficiarios y usuarios;
- VIII - evaluación de la calidad de los servicios prestados;
- IX - elaboración de estudios de “línea de base”.

Párrafo único. De entre las acciones de evaluación, las referidas a los incisos III, IV, VII y VIII del artículo noveno, se realizarán, de preferencia, en colaboración con universidades e instituciones de investigación.

Art. 5° Las acciones de evaluación tienen distinta naturaleza y objetivos que las acciones de inspección y auditoría, con las cuales no se confunden.

Título II

De los Principios y Directrices de la Política de Seguimiento y Evaluación

Art. 6° Los principios sobre los que se construye la Política de Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre son la ética, la transparencia, la imparcialidad y el desinterés.

Art. 7° Desde un punto de vista organizacional, la definición y ejecución de cada una de las acciones de seguimiento y evaluación vienen determinadas por los principios de cooperación, articulación e integración entre los órganos internos del MDS.

Art. 8° La línea directriz de la Política de Seguimiento y Evaluación es la contribución a la mejora de la gestión pública, ofreciendo elementos que contribuyan al aumento de la responsabilización, eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas sociales, y al ejercicio del control social sobre las políticas públicas.

Párrafo único. Las acciones de seguimiento y evaluación deben contribuir al acompañamiento de los Programas del Plan Plurianual (PPA).

Art. 9º La formulación e implementación de los programas y acciones del MDS deben contemplar la necesidad de seguimiento y evaluación y hacer viables los medios necesarios para su realización, especialmente en lo referido a la especificación de los indicadores y al suministro regular de datos necesarios por parte de los ejecutores del programa o acción.

Art. 10 Los datos e informaciones resultantes de estudios o investigaciones financiados por el MDS serán, independientemente de quién los realice, entregados en su integralidad al MDS, que es el propietario de todos los derechos sobre los mismos.

Título III

De los Instrumentos de Ejecución de la Política de Seguimiento y Evaluación

Art. 11 La ejecución de la Política de Seguimiento y Evaluación se realiza, entre otros medios, mediante los siguientes instrumentos:

- I - plan Anual de Seguimiento y Evaluación;
- II - sistema de Seguimiento;
- III - informe de Acompañamiento de la Ejecución Física e Financiera;
- IV - informes de las Evaluaciones Específicas;
- V - informes Semestrales de los Indicadores de Seguimiento;
- VI - informe Anual de Financiación de la Asistencia Social en Brasil;
- VII - informe Anual de las acciones de Seguimiento y Evaluación.

Art. 12 – El Plan Anual de Seguimiento y Evaluación debe elaborarse según las definiciones de los incisos de este artículo:

- I - indicar a qué programas y acciones del MDS debe darse prioridad en las acciones de evaluación del año siguiente al de la elaboración del Plan;
- II - tener en cuenta en su elaboración las evaluaciones realizadas anteriormente por el MDS o por otras instituciones;

- III - proponer iniciativas para perfeccionar las acciones de seguimiento;
- IV - elaborarse de forma participativa por un Grupo de Trabajo con representación de las secretarías, secretaría ejecutiva, asesoría del Programa Hambre Cero y del Gabinete del Ministro, bajo coordinación de la SAGI;
- V - elaborarse y aprobarse por el Grupo de Trabajo hasta el mes de agosto del año anterior al de su ejecución;
- VI - registrar, además de las acciones de seguimiento y evaluación bajo responsabilidad directa de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información, las acciones de evaluación que pudiera realizar algún otro órgano interno de este ministerio.

Art. 13 - El Plan Anual de Seguimiento y Evaluación incorporará revisiones periódicas, en las que se podrán incluir o excluir acciones siempre y cuando se presente una justificación relevante y acuerdo entre los órganos del Ministerio a los que afecte la alteración.

Art. 14 - Los Informes de las Evaluaciones Específicas se presentarán y discutirán con el órgano interno responsable del programa, servicio o acción que sea objeto de la evaluación.

§1º - Los estudios e investigaciones para los que se empleen recursos financieros específicos deben contar con un informe de público acceso.

§2º - Los informes de los estudios y evaluación deben, siempre que sea pertinente, incluir recomendaciones para las políticas y programas en cuestión.

Art. 15 - El Sistema de Seguimiento define el conjunto mínimo de indicadores utilizados para el seguimiento de los programas y acciones del Ministerio y ofrece periódicamente los valores actualizados de los mismos.

Párrafo Único - La periodicidad de actualización de cada indicador dependerá de la periodicidad de actualización de los datos por parte de las fuentes que los producen.

Art. 16 - Los Informes Semestrales de Seguimiento se elaboran sobre la base de los datos recibidos y procesados por el Sistema de Seguimiento, y deberán incluir un análisis cualitativo y cuantitativo del rendimiento de los programas y acciones del Ministerio.

Art. 17 - El Informe Anual de las Acciones de Seguimiento y Evaluación presentará una síntesis de las principales conclusiones, resultados y recomendaciones de los estudios e investigaciones realizados a lo largo del año.

Párrafo único - El Informe se hará llegar a la Secretaría Ejecutiva al final de mes de enero del año siguiente, a más tardar.

Título IV

De las competencias y responsabilidades de los órganos internos del MDS en la ejecución de la Política de Seguimiento y Evaluación

Art. 18 – La Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información es el órgano responsable de la coordinación de la Política de Seguimiento y Evaluación.

Art. 19 - Las acciones de seguimiento y evaluación ejecutadas por la SAGI, o por una institución a ella adscrita, deben contemplar las determinaciones del Plan Anual de Evaluaciones.

Párrafo único - En la definición técnico-operacional detallada de los objetivos y metodologías particulares a cada acción de evaluación o seguimiento prevista en el Plan Anual, la SAGI actuará de forma articulada con las Secretarías responsables del programa o acción en cuestión.

Art. 20 - En virtud de las competencias establecidas por el Decreto n° 5.074 de 2004, la SAGI deberá encargarse de las siguientes acciones y responsabilidades.

- I - coordinar la elaboración del Plan Anual de Seguimiento y Evaluación
- II - comprobar la calidad de los Informes de las Evaluaciones Específicas

- III - validar los indicadores que componen el Sistema de Seguimiento
- IV - elaborar los Informes Semestrales de los Indicadores de Seguimiento
- V - elaborar el Informe Anual de las Acciones de Seguimiento y Evaluación
- VI - ejecutar, directamente o en colaboración con otras instituciones, las acciones de evaluación previstas en el Plan Anual de Seguimiento y Evaluación, con excepción de las que estén explícitamente bajo responsabilidad de otro órgano de este Ministerio.
- VII - promover, en colaboración con la Asesoría del Hambre Cero y Subsecretaría de Planificación, Presupuesto y Administración (SPOA), el seguimiento de las acciones del Hambre Cero en el ámbito del Ministerio;
- VIII - ejecutar acciones de seguimiento complementarias a las desarrolladas por las demás Secretarías, especialmente aquellas a que se refieren los incisos I, II, VII y VIII del párrafo único del artículo 2°;
- IX - proporcionar a los demás órganos internos, siempre que así sea solicitado, informaciones referentes a las acciones de seguimiento y evaluación que estén bajo su responsabilidad;
- X - divulgar vía **Internet** publicaciones impresas, eventos y seminarios, los resultados de los estudios e investigaciones previstos en el Plan Anual;
- XI - mantener un centro de documentación de acceso público con todos los estudios y evaluaciones realizados por el MDS.

Art. 21 - Compete a cada órgano interno el seguimiento de los programas y acciones finales bajo su responsabilidad, especialmente en lo referido a las actividades definidas en los incisos III, IV, V y VI del párrafo único del artículo 2°.

§1°- Los órganos responsables de la gestión de los programas y acciones finales deben solicitar el apoyo de la SAGI siempre que las actividades desarrolladas guarden relación con aquellas mencionadas en los incisos I, II, IV y VII del párrafo único del artículo 2°.

§2°- La ejecución de actividades relacionadas con el inciso IV del párrafo único del artículo 2° serán obligatoriamente analizadas por el Comité Gestor de Tecnología e Información, instituido por el decreto ministerial 556 de 11 de noviembre de 2005.

Art. 22 – Es responsabilidad de todo órgano interno del MDS suministrar a la SAGI los documentos, informaciones y datos necesarios para el desarrollo de las acciones de Seguimiento y Evaluación.

Art. 23 - Los órganos internos del MDS son responsables del envío a la SAGI, sin necesidad de solicitud previa, de copia de todos los estudios e investigaciones por ellos realizados, para que sean incorporados al acervo del centro de documentación al que se refiere el inciso XI del artículo 20.

Art. 24 - Compete a la SPOA el seguimiento de la ejecución física y financiera de los programas y acciones del Ministerio y la elaboración de los informes a que se refieren los incisos III y VI del artículo 11.

Párrafo único – La SPOA debe poner a disposición de los demás órganos internos del MDS los datos, informaciones y documentos referentes a la ejecución física y financiera que sean necesarios para las actividades de seguimiento y evaluación realizadas por los mismos.

Art. 25 - Compete a la Secretaría Ejecutiva garantizar la acción cooperativa entre los órganos envueltos en la ejecución de la Política de Seguimiento y Evaluación.

Art. 26 - Este decreto ministerial entrará en vigor en la fecha de su publicación.

Anexo III: Recursos Humanos

Recursos humanos de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información, según función y titulación:

Función	Titulación					Total
	Enseñanza Media	Licenciatura	Especialización	Máster	Doctorado	
Dirección		2	1	3	5	11
Administración/Gestión		2	1			3
Apoyo Administrativo	2	3				5
Técnico	3	13	1	9	2	28
Becarios Técnicos	3					3
Total	8*	20**	3	12	7	50

Fuente: SAGI, 2006.

* Todos están cursando estudios superiores.

** Cuatro están cursando un máster.

Recursos humanos de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información, según carrera de licenciatura y la titulación:

Formación	Titulación				Total
	Licenciatura	Especialización	Máster	Doctorado	
Derecho		1			1
Historia	2				2
Servicio Social			1		1
Ciencias Sociales / Ciencias Políticas	3		3	2	8
Economía	2		2		4
Pedagogía	1				1
Psicología	1				1
Medicina / Salde Pública				3	3
Química / Nutrición			2	1	3
Agronomía		1	1		2
Estadística	2		2		4
Tecnología de la Información y Comunicación*	5		1	1	7
Administración	2				2
Biblioteconomía	1				1
Arquitectura		1			1
Secretariado Ejecutivo	1				1
Total	20	3	12	7	42

Fuente: SAGI, 2006.

*Se incluyen en esta categoría las carreras de Administración de Sistemas de Información, Computación, Tecnología e Ingeniería Telemática e Ingeniería.

Anexo IV - Recursos Invertidos en Investigaciones y Programas

Programas sociales del MDS	Recursos Invertidos (US\$)		Relación entre recursos invertidos en investigación y recursos de los programas (a)/(b) (%)
	Estudios (a)	Programa (b)	
<i>Bolsa Familia</i>	8,863,499.09	4,310,657,583.64	0,206
BPC	265,909.09	6,039,257,161.89	0,004
Centinela	129,545.45	27,809,127.27	0,466
PETI	1,495,454.55	426,190,622.73	0,351
Agente Joven	239,714.77	53,035,616.98	0,452
PAIF	3,377,727.27	56,497,363.64	5,979
PAA	680,545.45	91,801,216.70	0,741
PAA-Leche	115,863.64	76,631,793.64	0,151
Cisternas	225,301.72	53,319,197.35	0,423
Restaurantes Populares	63,869.55	40,059,543.25	0,159
Educación Alimentaria	159,090.91	6,256,411.36	2,543
Paquetes de Alimentos	209,090.91	61,434,895.36	0,340
Bancos de Alimentos	90,909.09	2,848,377.09	3,192
Total	15,916,521.50	11,245,798,910.89	0,142

Fuente: SAGI, 2006.

a - Recursos invertidos en los programas en 2004 y 2005

b - Incluye todas las evaluaciones (2004-2006)

Anexo V – Estudios Contratados

Programa	Estudio		Órgano de Cooperación Internacional	Descripción	Periodo de conclusión
<i>Bolsa Familia</i>	1	Estudio sobre la importancia de las transferencias en los recursos municipales		Análisis de la importancia del volumen de recursos transferidos por el Programa Bolsa Familia según el tipo de municipio.	Concluido
	2	Estudio domiciliario longitudinal - Impacto del PBF en el gasto y consumo de las familias - Primera Fase	PNUD	Evaluación del impacto del programa sobre gastos con alimentación, educación y salud; medidas antropométricas e indicadores de desnutrición; empoderamiento y capital social; relaciones de género y asignación intrafamiliar de recursos.	1er sem. 2006
	3	Evaluación de la implementación del Programa <i>Bolsa Familia</i>	Banco Mundial/ PNUD	Evaluación de la gestión local del Programa <i>Bolsa Familia</i> , relacionando la con los resultados del programa en el municipio.	2007
	4	Prestación de Servicios y Economía Local	Banco Mundial/ PNUD	Evaluación de la gestión del programa y de su impacto en la capacidad institucional de los municipios, la economía local y la oferta de servicios sociales.	2007
	5	Estudio de conjunto sobre los beneficiarios del Programa <i>Bolsa Familia</i>	PNUD	Estudio sobre la percepción de los beneficiarios del Programa Bolsa Familia: grado de conocimiento de los beneficiarios sobre el programa y su evaluación sobre la importancia de la iniciativa para la mejora de sus condiciones de vida.	Concluido
	6	Evaluación del Registro Único – Focalización	Banco Mundial/ PNUD	Evaluación de la calidad de los registros de los programas de transferencia de recursos anteriores al programa <i>Bolsa Familia</i> , así como el registro y reciente nuevo registro del CadÚnico.	2007

Programa	Estudio		Órgano de Cooperación Internacional	Descripción	Periodo de conclusión
<i>Bolsa Familia</i>	7	Estudios de caso sobre control social	Banco Mundial/ PNUD	Evaluación del funcionamiento del control social del programa y sus efectos en términos de capital social.	2007
	8	Evaluación del Impacto del Programa <i>Bolsa Familia</i> – Segunda fase	Banco Mundial/ PNUD	Evaluación del impacto del programa sobre gastos con alimentación, educación y salud; medidas antropométricas e indicadores de desnutrición; empoderamiento y capital social; relaciones de género y asignación intrafamiliar de recursos.	2007
	9	Evaluación de Resultados del Programa <i>Bolsa Familia</i> sobre las relaciones de género	DFID	Evaluación de los efectos del programa sobre las relaciones de género y el empoderamiento de las familias beneficiarias por medio de estudios de caso cualitativo en 10 municipios.	2º sem. 2006
	10	Evaluación del Impacto del PBF en el empoderamiento en las relaciones de género	DFID	Evaluación del impacto del programa sobre el empoderamiento de las mujeres beneficiarias.	2007
	11	Evaluación del Impacto del Programa <i>Bolsa Familia</i> (BF) en el rendimiento escolar de niños de familias beneficiarias	Banco Mundial/ PNUD	El estudio se centra en la recogida de datos y evaluación del impacto de la transferencia de recursos, realizada mediante el BF, sobre el rendimiento escolar de los niños y adolescentes miembros de familias beneficiarias.	2º sem. 2006
	12	Estudio de beneficiarios del Programa <i>Bolsa Familia</i> sobre condiciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional	PNUD	El estudio pretende determinar la percepción de los beneficiarios del Programa sobre la mejora de sus condiciones de vida, principalmente sobre los cambios referentes a la calidad y la cantidad de alimentos consumidos por las familias beneficiarias.	Concluido



**El Sistema de Evaluación y Seguimiento de las Políticas y Programas Sociales:
la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil**

Programa	Estudio		Órgano de Cooperación Internacional	Descripción	Periodo de conclusión
<i>Bolsa Família</i>	13	Impacto socioepidemiológico del Programa <i>Bolsa Família</i>	PNUD	El estudio pretende evaluar el impacto del Programa <i>Bolsa Família</i> dos años después de su implantación, a la luz de los resultados provisionales del mismo en lo que respecta a la situación nutricional de los niños de familias beneficiarias.	2º sem. 2006
	14	Tercer estudio cuantitativo de grupo realizado un año después de la transformación del programa en <i>Bolsa Família</i> . En colaboración con el Ministerio de Salud y UFPe.	PNUD	Tercer estudio cuantitativo de grupo realizado un año después de la transformación del programa Bolsa Alimentación en <i>Bolsa Família</i> .	2º sem. 2006
	15	Estudio sobre los resultados de las auditorías e inspecciones de órganos externos al MDS: Tribunal de Cuentas de la Unión, TCU; Controladora General de la Unión, CGU; y Ministerio Público de la Unión, MPU	Banco Mundial	Análisis de los problemas y puntos críticos identificados por el TCU, CGU y MPU, así como por el propio MDS, en la gestión e implementación del Programa <i>Bolsa Família</i> durante el año 2005, en los niveles federales pertinentes.	2º sem. 2006
BPC	1	Estudio sobre la implementación del programa y su impacto sobre los beneficiarios	PNUD	Evaluación del proceso de gestión del Programa (etapas de flujos, procesos de concesión y revisión, procesos decisorios, capacitación, obstáculos, innovaciones, etc.) y efectos directos e indirectos del beneficio sobre la población beneficiaria en la región Sudeste.	Concluido
	2	Estudio del impacto presupuestario de las modificaciones de la LOAS - PL 3055/97	PNUD	Evaluar el aumento de presupuesto del BPC necesario para atender el nuevo contingente de beneficiarios derivado de la aprobación de nuevos criterios de elegibilidad según el PL 3055/97	Concluido
	3	Estimación de crecimiento del público objetivo potencial del BPC (tercera edad) para 2005-2010	PNUD	Estimación de crecimiento del público objetivo potencial del BPC para 2005-2010	2º sem. 2006

Programa	Estudio		Órgano de Cooperación Internacional	Descripción	Periodo de conclusión
BPC	4	Estudio sobre los índices de cobertura del BPC y demanda potencial actual	PNUD	Identificación y sistematización de la estructura que rige la concesión del BPC identificando obstáculos e innovaciones institucionales.	2º sem. 2006
	5	Estudio sobre el impacto potencial del BPC en el sistema de seguridad social brasileño	PNUD	Evaluar los impactos potenciales del BPC respecto a los aspectos de la demanda, cobertura y relación con el sistema de seguridad social brasileño.	2º sem. 2006
	6	Estudio sobre la importancia de las transferencias en los recursos municipales		Análisis de la importancia del volumen de recursos transferidos por el BPC según el tipo de municipio.	Concluido
	7	Evaluación de la sistematización utilizada en la revisión del beneficio y propuesta de nueva sistematización	PNUD	Identificar e sistematizar la estructura, proceso, obstáculos y oportunidades y mecanismos institucionales y de gestión que rigen el Proceso de Revisión del BPC.	2º sem. 2006
Lucha contra el Abuso Sexual contra Niños y Adolescentes (Sentinela)	1	Estudio para la elaboración del índice de elegibilidad (vulnerabilidad, riesgo e infraestructura)	PNUD	Desarrollo de una metodología para la construcción de un "Índice de elegibilidad" de los municipios brasileños para integrar el Programa Sentinela.	Concluido
	2	Estudios de caso sobre el Programa de Lucha contra el Abuso y la Explotación Sexual	PNUD	Evaluación de la implementación y de los efectos y resultados producidos por el programa mediante entrevistas con gestores municipales y de los Estados, familias beneficiarias y miembros de instancias de control social.	1º sem. 2006



**El Sistema de Evaluación y Seguimiento de las Políticas y Programas Sociales:
la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil**

Programa	Estudio		Órgano de Cooperación Internacional	Descripción	Periodo de conclusión
Personas en Situación de Calle	1	Documento del I encuentro nacional de personas en situación de calle	PNUD	Sistematización de las discusiones de los participantes acerca de los principales desafíos y estrategias para la realización de políticas públicas nacionalmente articuladas dirigidas a la población en situación de calle.	Concluido
	2	Contagen de personas en situación de calle en 60 municipios brasileños	UNESCO	El objetivo de este estudio es obtener información que ayude a caracterizar el segmento de personas en situación de calle, y asistir en la implantación o redimensionamiento de políticas públicas dirigidas a ese segmento.	2007
Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)	1	Recopilación de datos sobre beneficiarios - PETI		Recopilación a nivel nacional de un conjunto mínimo de datos de los beneficiarios del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, tomando como fuente a los ayuntamientos de los 2.788 municipios que implementan el programa.	Concluido
	2	Suplemento sobre trabajo infantil de la Investigación Nacional por Muestra de Domicilios 2006	BID	Este Suplemento pretende actualizar los datos nacionales sobre trabajo infantil.	2007
	3	Estudio cualitativo para evaluación y perfeccionamiento del PETI	BID	Establecimiento de "estándares mínimos de calidad" para la ejecución de la Jornada Ampliada; definición de indicadores para el seguimiento y la evaluación de la Jornada Ampliada; identificación de "buenas prácticas" de Jornada Ampliada; y elaboración de orientaciones y propuestas pedagógicas para el desarrollo de acciones socioeducativas y de convivencia de la Jornada Ampliada.	2007
	4	Estudio cuantitativo para evaluación y perfeccionamiento del PETI	BID	Estudio sobre los valores y actitudes sobre trabajo infantil entre las familias beneficiadas pelo Peti, así como sobre la percepción y evaluación sobre los resultados producidos por el Programa; identificación del perfil de los recursos humanos municipales envueltos en la implementación de la Jornada Ampliada; caracterización de la estructura física de los locales de realización de la Jornada Ampliada.	2007

Programa	Estudio		Órgano de Cooperación Internacional	Descripción	Periodo de conclusión
Agente Joven:	1	Evaluación sobre el impacto del Programa Agente Joven sobre los ex beneficiarios del programa y estudios cualitativos sobre acciones de capacitación	PNUD	Evaluación del impacto del programa basada en estudio sobre los ex beneficiarios del programa con aplicación de cuestionarios y evaluación de las acciones de las acciones de capacitación teóricas y prácticas ofrecidas a los beneficiarios del programa.	2º sem. 2006
PAIF	1	Estudios cualitativos y cuantitativos sobre el Programa de Atención Integral a la Familia, PAIF	BID	Este estudio tiene el objetivo principal de evaluar la satisfacción de los usuarios, gestores y equipo técnico del CRAS sobre la calidad y diversidad de las ayudas y servicios ofrecidos en el marco del PAIF..	2007
Red de Servicios de la Asistencia Social	1	Suplemento Gestión de la AS MUNIC	BID	El Suplemento mapeará la estructura pública de prestación de servicios de la Asistencia Social e todos los municipios brasileros, identificando la capacidad y naturaleza de las ayudas realizadas, las articulaciones institucionales y otros aspectos.	2º sem. 2006
	2	Estudio AS (con instituciones sin ánimo de lucro) PEAS	BID	El estudio pretende identificar la naturaleza jurídica, las relaciones con los consejos de municipios, Estados y órganos federales de asistencia social, la caracterización de los servicios prestados por parte del público objetivo y las fuentes de financiación.	2007
Inclusión Productiva	1	Evaluación del Programa de Promoción de la Inclusión Productiva de Jóvenes	PNUD	Evaluación de los resultados producidos por el programa sobre la inclusión productiva de los jóvenes beneficiados.	2007
PAA	1	Estudio comparativo de las diferentes modalidades del PAA - Región Nordeste (el estudio incluye el análisis de las percepciones de los productores beneficiados y no beneficiados sobre diferentes aspectos del programa)	FAO	Evaluación de la efectividad del programa comparando la cadena de implementación de las diferentes modalidades del programa, mapeando los flujos de todas las etapas de su implementación y evaluando las percepciones de los agricultores que constituyen el público objetivo del programa.	Concluido



***El Sistema de Evaluación y Seguimiento de las Políticas y Programas Sociales:
la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil***

Programa	Estudio		Órgano de Cooperación Internacional	Descripción	Periodo de conclusión
PAA	2	Estudio del impacto del programa sobre las ventajas económicas locales – Regiones NE y Sur	FAO	Evaluación del potencial de mercado generado por las compras públicas del PAA; análisis de los efectos generados por el PAA sobre los actores envueltos en la comercialización de productos de la agricultura familiar en ambas regiones.	Concluido
PAA	3	Evaluación del impacto del Programa Adquisición de Alimentos de la Agricultura familiar a nivel nacional.	FAO	El estudio pretende evaluar los efectos a medio plazo, tanto previstos como no previstos, producidos directa o indirectamente por el programa bajo el punto de vista del beneficiario, de la unidad productiva, de la unidad familiar y del desarrollo local.	2º sem. 2006
PAA - Leche	1	Estudio sobre los beneficiarios (productores y consumidores) del programa	FAO	Evaluación del proceso de selección de los agricultores beneficiarios del programa, de sus percepciones sobre el programa, por parte de agricultores beneficiados y no beneficiados.	Concluido
Restaurantes Populares	1	Caracterización de los restaurantes populares existentes	FAO	Identificación y caracterización de las diferentes modalidades de implantación de restaurantes populares en municipios con población urbana superior a 100.000 habitantes, realizando un mapeo de cuantos existen y determinando sus diferentes modalidades de implantación.	Concluido
Restaurantes Populares	2	Estudio del perfil de los usuarios de los restaurantes populares	FAO	Investigación del perfil de los usuarios de los principales restaurantes populares en funcionamiento en Brasil para contribuir a la expansión de la red de restaurantes populares y a la ampliación de la oferta de alimentación de calidad a precios asequibles para los grupos de población vulnerables de los centros urbanos brasileños.	Concluido

Programa	Estudio		Órgano de Cooperación Internacional	Descripción	Periodo de conclusión
Cisternas	1	Estudio del impacto del programa sobre la vida de los beneficiarios y la calidad del agua	FAO	Evaluación del uso de las cisternas en el semiárido de la región Nordeste, construidas mediante transferencia de recursos del MDS y el abastecimiento de agua usado por las familias de la región, beneficiarias o no.	Concluido
	2	Estudio sobre la implementación, selección y capacitación de los beneficiarios	FAO	Evaluación del Programa de implementación de cisternas en el semiárido de la región Nordeste según el criterio de la equidad, de la forma cómo se seleccionó a las familias beneficiadas y la existencia de criterios claros de selección.	2º sem. 2006
Educación Alimentaria	1	Evaluación de las estrategias de implementación del Programa Educación Alimentaria, centrándose en los materiales distribuidos por el Proyecto Red de Cartilla, además del perfil y grado de satisfacción de los usuarios (profesores)	FAO	El estudio evaluará la implementación y los resultados de este proyecto en una muestra representativa nacional de escuelas rurales y urbanas a partir del análisis de la distribución, el contenido y el aprovechamiento de los materiales didácticos.	2º sem. 2006
Distribución de Paquetes de Alimentos	1	Evaluación del perfil de los beneficiarios y de la distribución de paquetes de alimentos en el programa Atención de emergencia, fijándose en la selección y el perfil de los beneficiarios y su grado de satisfacción	FAO	Este estudio pretende conocer la cobertura del programa Atención de Emergencia (distribución de paquetes de alimentos), el perfil de los beneficiarios, la composición de los paquetes, la percepción de los beneficiarios en lo que a la cantidad, la calidad y la frecuencia de las entregas y su influencia en la reducción de la inseguridad alimentaria.	2º sem. 2006
Bancos de Alimentos	1	Caracterización y evaluación de los bancos de alimentos implantados en el país	FAO	Este estudio pretende mapear todos los bancos de alimentos existentes en el país y establecer un análisis comparativo de las ventajas y desventajas relacionadas con las diferentes modalidades.	2º sem. 2006



***El Sistema de Evaluación y Seguimiento de las Políticas y Programas Sociales:
la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil***

Programa	Estudio		Órgano de Cooperación Internacional	Descripción	Periodo de conclusión
Huertas Comunitarias	1	Caracterización y evaluación de las huertas comunitarias implantadas en el país	FAO	El estudio pretende identificar las huertas comunitarias existentes en el país creadas en asociación con el Ministerio, describiendo sus diferentes modalidades de implantación y formas de gestión.	2º sem. 2006
Cocinas Comunitarias	1	Caracterización y evaluación de las cocinas comunitarias implantadas en el país	FAO	El estudio pretende identificar las cocinas comunitarias existentes en el país y las apoyadas por el Ministerio, describiendo sus formas de gestión y el perfil del público objetivo.	2º sem. 2006
Llamada Nutricional	1	Evaluar el perfil nutricional de los niños menores de 5 años de grupos de población específicos, en situación de vulnerabilidad social, quilombolas, semiárido y asentamientos rurales de la región Nordeste	PNUD	Evaluar el perfil nutricional de los niños menores de 5 años de grupos de población específicos, en situación de vulnerabilidad social, semiárido y asentamientos rurales de la región Nordeste.	Concluido
	2	Llamada nutricional Quilombola: Proyecto Zanauandê	PNUD	El estudio pretende estimar la prevalencia de la malnutrición proteicoenergética, del sobrepeso y del bajo peso al nacer, además de identificar la recepción de beneficios sociales de las familias quilombolas, comunidades de descendientes de esclavos huidos.	2007
	3	Encuesta Nutricional entre los Pueblos Indígenas	PNUD	El estudio pretende estimar la prevalencia de malnutrición energético-calórica y sobrepeso en aldeas indígenas y caracterizar la situación de seguridad alimentaria y nutricional.	2007

Programa	Estudio		Órgano de Cooperación Internacional	Descripción	Periodo de conclusión
Grupos de Población Específicos	1	Evaluación de la efectividad del Proyecto Cartera Indígena	FAO	El estudio pretende identificar las comunidades que recibieron recursos procedentes del proyecto Cartera, describiendo las líneas temáticas apoyadas.	2º sem. 2006
	2	Acciones estructurantes para comunidades quilombolas	FAO	El estudio pretende evaluar la implementación del Convenio n° 006/2003 establecido entre el MDS y la Fundación Cultural Palmares para la ejecución de acciones estructurantes en comunidades quilombolas.	2º sem. 2006
	3	Acceso de las comunidades tradicionales a los programas del MDS	PNUD	Evaluación, mapeo y georreferenciamiento de los equipamientos de asistencia social básica y de los servicios asistenciales, y verificación del acceso de las comunidades quilombolas a los programas del MDS.	2007
Seguridad Alimentaria	1	Suplemento sobre inseguridad alimentaria de la Investigación Nacional por Muestra de Domicilios 2004		Este estudio identificará el grado de inseguridad alimentaria de la población brasileña, utilizando como concepto de inseguridad alimentaria el acceso limitado a una alimentación de calidad suficiente y cantidad necesaria para el buen desarrollo humano por parte de individuos en un grupo de población.	Concluido
	2	Análisis del Suplemento sobre inseguridad alimentaria de la Investigación Nacional por Muestra de Domicilios 2004		El estudio pretende analizar el suplemento de seguridad alimentaria de la Investigación Nacional por Muestra Domiciliar de 2004 mediante el plan de análisis de la Escala de (In)Seguridad Alimentaria.	2º sem. 2006



***El Sistema de Evaluación y Seguimiento de las Políticas y Programas Sociales:
la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil***

Programa	Estudio		Órgano de Cooperación Internacional	Descripción	Periodo de conclusión
Encuesta de Opinión	1	Encuesta de opinión sobre los programas del MDS	PNUD	Indagación sobre la comprensión de la opinión pública brasileña de las políticas y programas sociales implementados por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre. Indagación sobre el grado de conocimiento y evaluación por parte de la población brasileña de los programas del MDS.	Concluido
	2	Encuesta de opinión sobre los programas del MDS	PNUD	Indagación sobre la evolución temporal de la comprensión de la opinión pública brasileña de las políticas y programas sociales implementados por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.	Concluido
	3	Evaluar la percepción de los beneficiarios de programas del MDS en la región Centro-Oeste	FAO	El estudio pretende averiguar la opinión de la población de la región Centro-Oeste sobre las políticas y programas del MDS intentando medir el grado de conocimiento y evaluación de las políticas sociales del gobierno federal e, especialmente, de los programas del citado ministerio.	2º sem. 2006
Todos	1	Evaluación de la gestión de los Programas del MDS en 10 municipios	UNESCO	El estudio pretende desarrollar y validar la metodología de control de calidad para el seguimiento de los programas sociales del MDS.	2º sem. 2006
	2	Evaluación del impacto de los programas sociales administrados por el MDS – Valle de Jequitinhonha, Minas Gerais	UNESCO	Evaluación del impacto de los programas sociales del MDS comparando beneficiarios y no beneficiarios en las microrregiones Alto, Medio y Bajo Jequitinhonha	2007

Anexo VI - Publicaciones

Soporte	Publicación	Descripción	Tirada	Estado
Publicaciones periódicas Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*	nº1. A importância do <i>Bolsa Família</i> nos Municípios Brasileiros. 2004 Autora: Rosa Maria Marques	Estudio sobre el PBF que compara las transferencias constitucionales como el FPM con los recursos transferidos mediante las ayudas a las familias pobres.	1.600	Concluido
	nº 2. Subnutrição e obesidade em países em desenvolvimento. Experiência internacional com a escala de percepção da insegurança alimentar. 2004 Autores: Rafael Perez Scamilla e Benjamin Caballero	Los artículos tratan cuestiones relacionadas con la paradoja de la desnutrición y la obesidad en países en desarrollo.	2.000	Concluido
	Suplemento al nº 2: Textos para a V Conferência Nacional de Assistência Social. 2004	Textos especialmente realizados para la V Conferencia Nacional de Asistencia Social.	2.000	Concluido
	nº 3. PAA Nordeste	Trata del modelo econométrico que se desarrolló en el proceso de implementación de la investigación sobre el PAA Leche en el Nordeste.	1.000	En curso
	Suplemento al nº 3. nº 1. Contribuições do MDS à Conferência Nacional da Pessoa com Deficiência. 2006	Textos especialmente realizados para la I Conferencia Nacional sobre los Derechos de los Discapacitados.	1.300	Concluido

*Pretende divulgar estudios, difundir los resultados y colaborar con las discusiones y las evaluaciones sobre las políticas y programas sociales.



***El Sistema de Evaluación y Seguimiento de las Políticas y Programas Sociales:
la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil***

Soporte	Publicación	Descripción	Tirada	Estado
Publicaciones periódicas	Suplemento al n° 3. n° 1. Contribuições do MDS à Conferência Nacional da Pessoa Idosa. 2006	Textos espacialmente realizados para la I Conferencia Nacional de los Derechos de las Personas de la Tercera Edad.	700	Concluido
	N° 4. Chamada Nutricional	Textos que describen la investigación realizada en el semiárido sobre la situación nutricional de los niños de 0 a 6 años.	1.000	En curso
Investigaciones	Relatório PETI. 2005	Perfil de los beneficiarios del PETI que se realizó en 2.788 municipios que implementan el Programa.	5.130	Concluido
	Pesquisa de opinião usuários dos restaurantes populares (SAGI/IBOPE) 2005	Informe sobre la encuesta de opinión realizada por el IBOPE en 5 capitales entre usuarios de los restaurantes populares.	1.030	Concluido
	Perfil das Famílias do PBF no CadÚnico - Brasil e Regiões. 2005. (SAGI)	Estudio realizado a partir de datos secundarios sobre el perfil de las familias beneficiarias del PBF constantes en el CadÚnico.	150	Concluido
	Perfil das Famílias do PBF no CadÚnico - Regiões e unidades da federação. 2005 (SAGI)	Estudio realizado a partir de datos secundarios sobre el perfil de las familias beneficiarias del PBF constantes en el CadÚnico.	570	Concluido
Manuales	Manual do Usuário SAGITec 2004	Manual de consulta para el uso de la herramienta SAGITec.	100	Concluido
	Manual MI Social. 2006	Manual para los usuarios de la herramienta MI Social.	1.000	En curso

Soporte	Publicación	Descripción	Tirada	Estado
Libros	Relatório das pesquisas realizadas pela SAGI (colaboración SAGI/UNESCO/FAO)	Registrar el histórico de las principales investigaciones realizadas por la SAGI.	-	En curso
	Guia metodológico dos instrumentos de pesquisas (colaboración SAGI/UNESCO/FAO)	Organizar todos los instrumentos y metodologías de investigaciones utilizados por la SAGI.	-	En curso
	Dicionário de indicadores e variáveis	Sistematizar los indicadores producidos por la SAGI para seguimiento de los programas del MDS.	-	En curso
	Atlas de desenvolvimento social	Traducir la ejecución y la expansión de la cobertura de los programas del MDS al formato georeferenciado.	-	No iniciado
Prospectos	Prospecto Datos 2004	Información estadística sobre los principales programas implementados por el MDS durante el ejercicio 2004.	25.000	Concluido
	Prospecto Datos 2005	Información estadística sobre los principales programas implementados por el MDS durante el ejercicio 2005.	30.000	Concluido
	Prospecto de divulgação «Cadernos de Estudos»	Información sobre las próximas ediciones de la serie «Cuadernos de Estudios – El Desarrollo Social a Debate».	5.000	Concluido
Boletines	Boletín para el Seminario “Transferência de Renda: o que mudou?”	Síntesis de los principales estudios sobre transferencia de recursos presentados en el Seminario «Transferencia de Recursos: ¿qué ha cambiado?»	300	Concluido
	Boletín para el Seminario Internacional «Os rumos da transição nutricional no Brasil: fome e obesidade no contexto de exclusão social»	Síntesis de los principales estudios sobre transferencia de recursos presentados en el Seminario «Los rumbos de la transición nutricional en Brasil: hambre y obesidad en el contexto de la exclusión social»	500	Concluido